Ministerio de EDUCACIÓN Y CIENCIAS · Ministerio de HACIENDA · Secretaría TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL · Unidad de Gestión de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA · GOBIERNO NACIONAL · Feei

ANÁLISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO

DIAGNÓSTICO TÉCNICO PARA CONTRIBUIR AL DEBATE SOBRE EDUCACIÓN EN PARAGUAY, COMO PARTE DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN EDUCACIONAL 2030

EJE DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

Julio 2021

Ministerio de EDUCACIÓN Y CIENCIAS · Ministerio de HACIENDA · Secretaría TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL · Unidad de Gestión de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA · GOBIERNO NACIONAL · Feei

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN 1
2. ANÁLISIS DE LA REALIDAD DE LOS Y LAS DOCENTES EN EJERCICIO 5
2.1. ANTECEDENTES 5
2.2. PRINCIPALES PUNTOS CRÍTICOS 16
3. CONDICIONES LABORALES Y CARRERA DOCENTE 16
3.1. ANTECEDENTES 16
a) Estatuto del Educador y Carrera Docente *17*
b) Salarios docentes en Paraguay *21*
c) Carga laboral de los y las docentes *22*
d) Prestigio social del docente en Paraguay *23*
e) Sistemas de acceso, inserción y movilidad de los docentes en Paraguay *25*
Concursos por oposición 25
Banco de datos de docentes elegibles 26
f) Regulación del mercado laboral docente *27*
g) El rol de la evaluación docente *30*
3.2. PRINCIPALES PUNTOS CRÍTICOS 31
4. FORMACIÓN INICIAL 32
4.1. ANTECEDENTES 32
a) Calidad de los IFD *34*
b) Los formadores de formadores *36*
c) La Nueva Formación Docente en Paraguay *37*
4.2. PRINCIPALES PUNTOS CRÍTICOS 38
5. FORMACIÓN EN SERVICIO 39
5.1. ANTECEDENTES 39
a) Iniciativas y programas anteriores de formación en ejercicio *41*
b) Iniciativas y programas actuales de formación en ejercicio *43*
c) Prácticas docentes *45*
5.2. PRINCIPALES PUNTOS CRÍTICOS 46
6. CONCLUSIONES 47
REFERENCIAS **50**
ANEXO **54**

FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Distribución de docentes de aula en cada nivel según el tipo de gestión, año 2019 6
Tabla 2: Distribución de docentes de aula y estudiantes en cada nivel según zona geográfica, año 2019 . 7
Tabla 3: Distribución de docentes de aula en cada nivel según sexo, año 2019..... 8
Tabla 4: Distribución de docentes de aula en cada nivel y total de estudiantes según tipo de gestión, año 2019 8
Tabla 5. Cantidad de docentes en cada nivel del escalafón 19
Tabla 6. Factores de satisfacción e insatisfacción de la carrera de docencia según participantes de mesas técnicas..... 24
Tabla 7. Resultados de la evaluación de calidad realizada entre el año 2013 y 2018. 34

Gráfico 1: Distribución porcentual del número de rubros por nivel, año 2019 9
Gráfico 2: Distribución porcentual del número de rubros por nivel, año 2019 10
Gráfico 3: Distribución porcentual de cantidad de ciclos, modalidades o niveles en los que se desempeña un docente por nivel, año 2019..... 11
Gráfico 4: Distribución porcentual de cantidad de establecimientos en que se desempeñan los docentes de aula, año 2019 12
Gráfico 5: Distribución de edad de los docentes, año 2019..... 13
Gráfico 6: Distribución de edad de los docentes por sexo, año 2019 13
Gráfico 7: Distribución de edad de los docentes según zona geográfica, año 2019 14
Gráfico 8. Grados académicos alcanzados por nivel, año 2019 15
Gráfico 10. Distribución de la cantidad de docentes por años de servicio, 2019..... 20
Gráfico 11. Salario mensual promedio de docentes con relación a personas de otras profesiones, años 2000 y 2010 21
Gráfico 12. Salario mensual promedio de docentes con relación a personas de otras profesiones,..... 21
años 2000 y 2010..... 21
Gráfico 13. Porcentaje de docentes que cuentan con el perfil requerido para enseñar en cada nivel, año 2019 27
Gráfico 14. Porcentaje de personas nuevas en ejercicio docente/1 que cuentan con el perfil requerido para enseñar en cada nivel, año 2019..... 28
Gráfico 15. Porcentaje de docentes con perfil, por departamento, nivel y asignaturas seleccionadas..... 29

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACE: Asociaciones de Cooperaciones Escolares
ANEAES: Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CARE: Consejo para la Reforma Educativa
CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CONEC: Consejo Nacional de Educación y Cultura
CPES: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos
EDJA: Educación de Jóvenes y Adultos
EEB: Educación Escolar Básica
FEEI: Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
FONACIDE: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
IFD: Instituto de Formación Docente
INEE: Instituto Nacional de Evaluación Educativa
HIID: Instituto Internacional para el Desarrollo de la Univ. de Harvard
MEC: Ministerio de Educación y Ciencias
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG: Organizaciones no gubernamentales
PEI: Proyecto Educativo Institucional
PNTE: Plan Nacional de Transformación Educativa
PRODEPA: Centro Paraguayo de Educación Permanente Ko'ê Pyahu
SIGMEC: Sistema Integrado para la Gestión del MEC
SINAD: Sistema Nacional de Actualización Docente
TIC: Tecnología de la Información y la Comunicación
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. Introducción[1]

La evidencia internacional muestra de forma contundente que el trabajo de los educadores es el factor más importante para mejorar el aprendizaje de los y las estudiantes (Barber and Mourshed, 2017, Darling-Hammond, 2010; Rivers y Sanders, 2002; Schleicher, 2012). Las políticas docentes efectivas son capaces de abordar los distintos componentes que atañen tanto a la trayectoria profesional del docente como a las condiciones que la afectan, generando lo que se conoce como un *sistema de desarrollo profesional docente*. Es importante notar la envergadura y complejidad que requiere la formulación de este tipo de políticas (Aguerrondo, 2014), ya que en ellas convergen múltiples componentes que contemplan normativas legales, formas de gestión, condiciones económicas y presupuestarias, el desarrollo de capacidades humanas y la organización del sistema educativo en su conjunto. Abordar solo un componente sin prestar atención a la interrelación entre las partes suele llevar a resultados parciales. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que abordar todas las áreas de forma simultánea representa un desafío. Las limitaciones de los ciclos de la política, la estabilidad de recursos financieros y el tiempo disponible hacen que sea necesario definir prioridades y diseñar políticas a largo plazo, atendiendo a los puntos críticos del sistema en cuestión, sin perder de vista los demás componentes. En América Latina, como en el resto del mundo, existen grandes demandas de transformación pedagógica. Sin embargo, estas demandas no siempre han ido acompañadas por una definición clara y acordada de lo que significa "transformación pedagógica" y en la mayoría de los casos no se han realizado con una mirada sistémica. Una serie de factores socava la realización de la transformación educativa, incluyendo políticas conflictivas de rendición de cuentas y evaluación, sistemas, mecanismos y procesos que acarrean repercusiones profundas para las escuelas, los alumnos y los docentes. Cuando estas políticas no están en consonancia con la transformación pedagógica deseada, la implementación se ve perjudicada.

En la actualidad se sabe mucho más acerca de la manera en que aprenden los niños, gracias a los avances del campo de las Ciencias del Aprendizaje. Una de las lecciones más importantes es que las instituciones educativas deben abordar a la persona de forma holística, es decir, buscar el bienestar y la consolidación de cada persona en formación, considerando las características del entorno, el desarrollo socioemocional y sistemas que apoyen el desarrollo saludable desde una perspectiva integral, además del apoyo pedagógico centrado en cada estudiante (Darling-Hammond et al. 2020). Paraguay ha establecido un enfoque similar, desarrollando perfiles integrales tanto para estudiantes (MEC, 2014) como para docentes (MEC, 2019) y atendiendo a la necesidad de un ambiente propicio (Ley N 1264, 1998). Además, la Ley de Educación Inclusiva (Ley N 135, 2013) promueve un enfoque educativo inclusivo y universal, estableciendo diferentes acciones para eliminar las barreras que intensifican la exclusión y obstaculizan el aprendizaje y la participación. Sin embargo, desde la perspectiva del Desarrollo Profesional, la pregunta es, ¿cómo está

[1] Siempre que es posible, el presente informe intenta usar un lenguaje inclusivo y no discriminador. Sin embargo, con el fin de respetar la ley lingüística de la economía expresiva y así facilitar la lectura y comprensión del texto, en algunos casos se usará el masculino genérico que, según la Real Academia de la Lengua Española, se acepta como representante de hombres y mujeres en igual medida.

preparando Paraguay a los docentes para apoyar el desarrollo integral del niño que crecerá? Más aún, ¿cómo está Paraguay preparando a los docentes a fin de que éstos preparen a sus alumnos con las habilidades que necesitarán para el siglo XXI? Además de la necesidad de reconocer la riqueza de un país cultural y lingüísticamente diverso, existen desafíos que abordar en un mundo complejo, interconectado y donde las tecnologías digitales desempeñan un papel importante en las responsabilidades pedagógicas del docente. En este contexto, es fundamental brindar al docente la preparación necesaria para realizar las transformaciones pedagógicas que requiere la ciudadanía contemporánea. En consecuencia, es importante considerar que las reformas que no impactan la práctica docente en el aula, que es el lugar donde se produce el aprendizaje, terminan no siendo efectivas.

Paraguay no ha estado exento de los esfuerzos por mejorar las capacidades de sus docentes y las condiciones en que se desempeñan. En los últimos años se han diseñado, implementado y promovido distintas políticas, programas y normativas con el objetivo de apoyar al cuerpo docente, mejorar las condiciones en que se desempeña, fortalecer sus capacidades profesionales y reforzar la institucionalidad que permite su desarrollo.

Desde el comienzo de la reforma educativa de los años 1990, uno de los aspectos en los que se centraron los esfuerzos de la política educacional ha sido el desarrollo profesional del docente. Entre los insumos clave para el proceso de reforma se encuentra el diagnóstico llevado a cabo por el Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID, por sus siglas en inglés) y el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES) (Reimers, 1993). En cuanto a la situación de los docentes a esa fecha, la investigación muestra que la formación docente, tanto inicial como continua, estaba lejos de otorgar oportunidades reales para que los docentes alcancen y actualicen su potencial como actores clave en el aprendizaje del alumnado. Por otro lado, el informe muestra el grave y creciente problema del déficit de docentes en todos los niveles, ya que el número de cargos disponibles estaba aumentando rápidamente sin que aumente la oferta de formación en los centros de formación docente. Entre 1985 y 1991 se abrieron 5.584 cargos y egresaron 4.770 estudiantes, llegando a un déficit de 1.660 docentes en 1992. Entre las recomendaciones del informe se incluye que: “La formación docente debe recibir una alta y estratégica prioridad en la asignación de los escasos recursos del Ministerio de Educación, tanto humanos como financieros”.

Casi una década después, el Consejo Asesor de la Reforma (CARE), publicó un diagnóstico sobre la situación de los docentes llegando a conclusiones similares. El CARE destaca la falta de institucionalidad del sistema de formación docente, la poca claridad en lo que significa formar docentes de manera efectiva, y la falta de recursos financieros, de infraestructura y de capacidades necesarias en los equipos de formadores de docentes. Con respecto a los docentes en ejercicio, el informe destaca un gran porcentaje de docentes no titulados, la falta de oportunidades de formación y el bajo atractivo social y económico de la profesión docente.

Frente a esta desfavorable situación, en el año 1996, el CARE, junto al MEC y el HIID, presentaron el Plan Estratégico de la reforma educativa, *Paraguay 2020: Enfrentemos juntos el desafío educativo*. De acuerdo con los diagnósticos realizados, este plan establece el desarrollo docente como uno de los principales focos de la reforma, proponiendo acciones concretas para elevar la calidad del sistema de formación docente,

estimular el ingreso de candidatos con una formación general sólida, reglamentar las condiciones laborales del docente para que la carrera sea una opción atractiva, establecer pruebas de desempeño para reconocer el desarrollo, coordinar actividades de formación en las instituciones educativas y consolidar sistemas de actualización permanente.

Una de las formas en que estas recomendaciones se concretaron fue la Ley General de Educación (Ley N 1264, 1998). En ella, se otorga a la educación un papel central para la consolidación de la democracia, al disminuir los índices de pobreza y marginalidad y abrir nuevas oportunidades para todos los habitantes del país. La Ley General de Educación establece que es responsabilidad del Estado capacitar a los docentes a través del Ministerio de Educación, priorizando los Institutos de Formación Docente (IFD) dentro del sistema de educación superior, con el objetivo de:

- Capacitar a los educadores con la más alta calidad profesional, científica y ética.
- Lograr el desempeño de su profesión en cada uno de los niveles del Sistema Educativo y en las más diversas modalidades de la actividad educativa.
- Impulsar la Formación Docente Continua en los IFD como política estratégica a nivel nacional con aspiraciones realistas y pertinentes.
- Fortalecer su competencia en el campo de la investigación educativa y en el desarrollo de la teoría y práctica de las Ciencias de la Educación.

A su vez, el Estatuto del Educador (Ley 1725, 2001), establece distintos componentes que se recomiendan para lograr un sistema de desarrollo profesional docente, e incluye una carrera escalafonada con componentes meritocráticos y mecanismos de ingreso, junto con diferentes condiciones para favorecer el desarrollo de la carrera, como permisos por maternidad y guardería infantil en las escuelas, entre otros derechos y obligaciones.

A pesar de la importancia que se asigna al desarrollo profesional del personal docente en estas reglamentaciones, numerosos informes realizados en el país muestran resultados críticos sobre la política educativa de las últimas décadas y su implementación, además de describir los avances, los desafíos pendientes y las tensiones del proceso iniciado con la reforma educativa (Rivarola, 2006; Ávalos, 2006; Demelenne, 2007, y 2019; Vitar, 2013; Elías y Misiego, 2014 y 2017). En su conjunto, estos artículos concuerdan que aun cuando el proceso de reforma ha logrado importantes avances en la cobertura educativa, y que se han llevado a cabo numerosos programas que muestran que la mejora escolar es posible en diversos ámbitos, **no se ha logrado impulsar un marco institucional que permita consolidar el desarrollo profesional docente e impulsar la mejora del aprendizaje de todos los alumnos del país.**

Una posible explicación para las dificultades en llevar a cabo las reformas propuestas es la persistencia en el sistema de una lógica arraigada en la historia del país (Velásquez, 2019), que se caracteriza por dos componentes: el autoritarismo, que hace referencia a una excesiva jerarquización en la toma de decisiones, y el clientelismo, que hace referencia al uso del sistema educativo para obtener beneficios y ejercer otros varios tipos de presiones (desde el partido político hasta los familiares) para obtener beneficios personales (Elías y Misiego, 2013; Misiego, 2014). Ambos problemas repercuten en distintos ámbitos de la política educativa y su gestión, y han dificultado la implementación de las reglamentaciones, la puesta en marcha de programas y el escalamiento de los programas exitosos, ya que suele ocurrir que

la obtención de beneficios inmediatos, a corto plazo y personales, se ponen por sobre el trabajo sistemático, institucional y a largo plazo.

Rivarola (2006), describe los desafíos sociopolíticos en la elaboración e implementación de la reforma educativa, mostrando las dificultades que ha tenido la sociedad paraguaya para lograr las metas que se proponen. En su informe, Rivarola muestra que a pesar de que pareciera existir claridad en la importancia del desarrollo del docente, la desregulación en las instituciones de formación inicial - que crecieron explosivamente en los años 90 sin un control de calidad - y la ausencia de sistemas estables de formación docente en ejercicio han impedido la mejora de las capacidades docentes.

Ávalos (2006), en un informe sobre el desarrollo del personal docente en el país, plantea que el sistema de formación presentaba importantes desafíos que, a pesar de las normativas descritas anteriormente, no permitían la implementación de un sistema de desarrollo profesional docente como se describía en las mismas leyes. Entre estos desafíos, Ávalos destaca una excesiva centralización y escasa autonomía financiera y pedagógica a nivel de gestión, discontinuidad entre la formación inicial y continua, ausencia de un marco de competencias para guiar la formación inicial y continua, y falta de regulación entre la formación y la necesidad de docentes en los distintos niveles del sistema. Respecto a los procesos de formación docente, la investigadora plantea que la formación de los formadores de docentes era insuficiente, que la formación inicial no estaba alineada con el currículum escolar, y que la infraestructura y el equipamiento eran insuficientes. Con respecto a la formación en ejercicio, identifica que no existía un plan de desarrollo profesional docente para maestros en ejercicio, y que la escasa presencia de grupos permanentes de docentes en los establecimientos dificultaba la posibilidad del trabajo cooperativo entre docentes y del desarrollo profesional situado en las escuelas. En otras palabras, las condiciones para la transformación estaban ausentes.

Desde el año 2006 hasta el presente, sin duda han existido avances en estas problemáticas. Sin embargo, aspectos centrales como el atractivo de la profesión docente, la calidad de la formación inicial, la sistematicidad de la formación en servicio, la regulación del mercado laboral docente y el establecimiento de condiciones laborales óptimas aún están en proceso de mejora (CONEC, 2015; Elías y Misiego, 2017; Banco Mundial, 2019).

Recientemente, ha habido importantes esfuerzos por lograr un sistema educativo más inclusivo y equitativo, como se establece en la ley de educación inclusiva (Ley 135, 2013). Aun así, todavía existe un largo camino por recorrer hasta que el sistema sea capaz de implementar las normativas y prácticas impulsadas por la legislación. Con respecto a un sistema educativo más inclusivo, es de suma importancia considerar la realidad intercultural del país al momento de diseñar marcos curriculares, pedagógicos y de formación docente. La promoción de un enfoque intercultural que impulse el diálogo entre las distintas culturas es aún incipiente en todo el sistema educativo.

El presente capítulo busca aportar a la discusión sobre la mejora de las condiciones y capacidades del personal docente de Paraguay en el marco de la construcción del Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE). El capítulo presenta un análisis de la situación actual del personal docente en el país basado en informes nacionales e internacionales elaborados en las últimas décadas, en datos cuantitativos

recientes otorgados por el MEC, y en distintas instancias de diálogo llevadas a cabo entre los meses de diciembre de 2019 y marzo de 2021; y describe los principales problemas en las distintas etapas de la trayectoria laboral de los docentes. El análisis comienza con una descripción de los docentes en ejercicio, para luego abordar las condiciones laborales y la carrera docente, la formación inicial y finalmente la formación en servicio. Debido a que el año 2020 se vio profundamente afectado por la emergencia sanitaria COVID 19, surgieron nuevas prácticas, experiencias y perspectivas, así como también se expusieron las grandes fragilidades del sistema, sobre todo en el nivel de recursos e infraestructura y en la capacitación de los docentes para el manejo de recursos tecnológicos. Se consideran a lo largo del documento tanto los aprendizajes y conocimientos derivados de este tiempo como aquellas necesidades emergentes que ameritan ser reconocidas.

El análisis concluye agrupando los principales problemas detectados en tres categorías que se entrelazan: **las condiciones materiales** en que los docentes realizan su labor, **el clima relacional** que promueve el sistema y **el sistema de aprendizaje** profesional docente. Las condiciones materiales se refieren a la infraestructura y a los factores organizativos que configuran el día a día del docente en el aula, como el tiempo de trabajo, los materiales de enseñanza-aprendizaje, los turnos y las remuneraciones, entre otros. El clima relacional se refiere a los tipos de relaciones que se promueven y el grado de significado compartido existente del propósito entre los participantes del sistema. Este concepto nos invita a analizar la jerarquía de las relaciones, las oportunidades de trabajo compartido y colaboración efectiva, y los espacios de autonomía profesional de la labor docente. Por último, el sistema de aprendizaje profesional se refiere a la estructura que promueve el aprendizaje del docente a lo largo de su vida profesional.

2. Análisis de la realidad de los y las docentes en ejercicio

2.1. Antecedentes

El análisis referido al Desarrollo Docente comienza con una descripción estadística de la realidad del personal docente actualmente en ejercicio en Paraguay. Como se describió en la introducción del presente capítulo, un análisis de la política docente requiere considerar una serie de componentes que interactúan entre sí de forma compleja. Por esta razón, y con miras al camino delineado por el proceso de construcción del Plan Nacional de Transformación Educativa, la presente sección refiere a la realidad del personal docente en la actualidad. Este análisis presenta importantes consideraciones sobre las condiciones materiales en las que trabajan los docentes y revela cuestiones sobre la estructura de las relaciones, lo cual, a su vez, tiene implicancias para las oportunidades de aprendizaje de los educadores en las instituciones educativas.

El Estatuto del Educador (Ley N 1725, 2001), norma legal que estructura la profesión docente, define a los educadores profesionales como "*toda persona que posea un título habilitante en cualesquiera de las ramas del saber humanístico, científico y tecnológico, que se dedique en forma regular a alguna actividad docente en establecimientos, centros o instituciones educativas o de apoyo técnico-pedagógico a la gestión*

educativa, y que se halle matriculado". El MEC también proporciona perfiles docentes para los diferentes niveles y tipos de educación, y para las áreas más especializadas. Por ejemplo, el documento de trabajo de 2019 *Competencias en TIC para educadores de Paraguay* identifica las competencias específicas con las que el docente debe contar en el uso de las TIC y en el diseño de contenidos innovadores (MEC, 2019). De esta forma, los docentes pueden trabajar como docentes de aula, realizar tareas técnico-administrativas en las instituciones educativas o como empleados administrativos del MEC. El año 2019, de acuerdo con los datos del Sistema Integrado para la Gestión del Ministerio de Educación (SIGMEC), el total de docentes era 93.117, de los cuales 77.998 trabajaban como educadores de aula. El análisis de esta sección se enfoca en estos últimos, dado que en el capítulo referido a la gestión del sistema educativo se analiza la situación del personal técnico y administrativo.

La Tabla 1 describe el número de educadores de aula en cada nivel del sistema educativo, junto con la matrícula correspondiente a ese nivel. Se observa que las proporciones de estudiantes y docentes por nivel son similares. Destacan los números registrados para el nivel de educación especial en el que se registran más docentes que estudiantes; esta relación debe ser revisada a profundidad para desentrañar lo que en realidad está sucediendo en ese nivel.

Tabla 1: Distribución de docentes de aula en cada nivel según el tipo de gestión, año 2019

Nivel	Número de docentes	% del total	Matrícula	% del total
Educación Inicial	9.131	11,7%	203.786	13,8%
Educación Escolar Básica	48.254	62,0%	976.452	65,9%
Educación Media	15.231	19,6%	251.824	17,0%
Educación Superior	612	0,8%	-	-
Educación Especial	725	0,9%	685	0,05%
Educación de Adultos	3.869	5,0%	47.672	3,2%
Total	**77.822**	**100,0%**	**1.481.454**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC (noviembre de 2019) y del Mapa Escolar del MEC (2019).

Nota 1: Los docentes de aula pueden tener más de un rubro. De esta forma, los totales de cada categoría no necesariamente serán iguales a aquellos presentados en las demás tablas ni ascenderán a 77.998 en algunos casos.

Nota 2: Las cifras de cada celda corresponden a personas únicas -sin duplicados-.

Nota 3: Para la matrícula de cada nivel se incluye lo siguiente: Educ. Inicial: Educación Formal y No Formal. Educ. Escolar Básica: Educación Formal, Educación Básica Abierta e IPA. Educ. Media: Bach. Científico, Técnico y Educación Media Abierta. Educ. Inclusiva: Educación Inicial y Escolar Básica en escuelas grados especiales en escuelas regulares. Educ. Permanente: Educación Básica Bilingüe para J y A, Educación Media para J y A y Formación Profesional.

Cabe destacar que en los datos del SIGMEC y del Mapa Escolar se encuentra que las observaciones por docente pueden estar repetidas, ya que estos pueden estar ejerciendo más de un cargo. Al ser así, cuando se filtran los datos para obtener una sola observación por docente y mostrar estadísticas a nivel de persona, es posible que en algunas ocasiones se borren ciertas categorías y en otras no, produciendo diferencias en el total de docentes (o estudiantes) según el filtro que se utilice (en las tablas que se verán a continuación se han utilizado filtros por nivel, sexo, zona geográfica y tipo de gestión). Por otro lado, no

todos los cargos cuentan con información completa, y existen algunos casos con información faltante. Todo esto genera que las tablas que se muestran a continuación no necesariamente presenten los mismos totales, sin embargo, en este documento se considera que el total de docentes de aula es de 77.998. Como se verá en este y los otros diagnósticos, como el de Evaluación e Investigación, Gestión Educativa y Financiamiento Educacional, **un punto importante a considerar en este proceso es la importancia de información y datos para diseñar políticas educativas**. En este caso hay espacio para avanzar en la estandarización y el filtrado de los datos administrativos, de modo a obtener números oficiales totales para estudiantes, docentes e instituciones educativas por año, los cuales no cambian según la variable de análisis utilizada.

En la Tabla 2, se observa que alrededor del 62,1% de los docentes se desempeña en zonas urbanas y el 37,9% en zonas rurales. Al revisar las columnas de la matrícula estudiantil, se observa por otra parte que un 67,1% de los estudiantes se concentra en zona urbanas. Si bien en todos los niveles la mayoría de los docentes se desempeña en zonas urbanas, puede notarse que, en los ciclos de educación básica, la proporción de docentes en sectores rurales sube a alrededor del 46,1%. En educación inicial, la proporción de docentes en zonas rurales llega a un 31,6%, y en educación media es incluso menor, correspondiendo a un 25,9%. En educación superior, de adultos y especial, aumenta aún más la brecha entre zonas, con una proporción de docentes por sobre el 88% en sectores urbanos.

Tabla 2: Distribución de docentes de aula y estudiantes en cada nivel según zona geográfica, año 2019

Nivel	Docentes				Matrícula			
		Urbana %		Rural %		Urbana %	Rural %	
Educación Inicial	6,242%	68,4%	2,889	31,6%	146.436	71,9%	57.350	28,1%
Primer y segundo Ciclo EEB	15.276	53,8%	13.093	46,2%	419.268	62,5%	251.050	37,5%
Tercer Ciclo EEB	10.754	54,1%	9.131	45,9%	202.196	66,0%	104.361	34,0%
Educación Media	11.288	74,1%	3.943	25,9%	183.038	72,7%	68.786	27,3%
Educación Superior	604	98,7%	8	1,3%	-	-	-	-
Educación Especial	705	97,2%	20	2,8%	669	97,7%	16	2,3%
Educación de Adultos	3.431	88,7%	438	11,3%	40.829	85,6%	6.843	14,4%
Total	**48.300**	**62,1%**	**29.522**	**37,9%**	**993.442**	**67,1%**	**488.435**	**33,0%**

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC (noviembre de 2019) y del Mapa Escolar del MEC (2019).

Nota 1: Los docentes de aula pueden tener más de un rubro. De esta forma, los totales de cada categoría no necesariamente serán iguales a aquellos presentados en las demás tablas ni ascenderán a 77.998 en algunos casos.

Nota 2: Las cifras de cada celda corresponden a personas únicas -sin duplicados-.

Nota 3: Lo siguiente se incluye para la matrícula de cada nivel; Educ. Inicial: Educación Formal y No Formal. Educ. Escolar Básica: Educación Formal, Educación Básica Abierta e IPA. Educ. Media: Bach. Científico, Técnico y Educación Media Abierta. Educación Especial: Educación Inicial y Escolar Básica en escuelas y grados especiales en escuelas regulares. Educ. Permanente: Educación Básica Bilingüe para J y A, Educación Media para J y A y Formación Profesional.

Nota 4: La base de datos en que se basa el análisis no cuenta con toda la información de los docentes de IFD privados.

En la Tabla 3, se puede notar que en todos los niveles existe una mayor proporción de docentes mujeres, representando al 70,3% del total. Al observar los niveles, se puede observar que el nivel donde existe una mayor diferencia es en Educación Inicial, donde el 92,7% son mujeres. Los niveles donde se registra mayor paridad en cuanto a la cantidad de docentes de cada sexo son el Tercer Ciclo de la Educación Escolar Básica y la Educación Media, con un 62,1% de docentes mujeres. Este dato es importante tener en cuenta por las características culturales del país. En general, se deposita en la mujer la responsabilidad del hogar y el cuidado de los hijos, por lo que en algunos casos las docentes se ven obstaculizadas para cumplir sus responsabilidades laborales. Esta realidad está presente en las instituciones educativas y requiere de respuesta a nivel de la gestión institucional cotidiana.

Tabla 3: Distribución de docentes de aula en cada nivel según sexo, año 2019

Nivel		Varón %		Mujer %	Total
Educación Inicial	671	7,3%	8.460	92,7%	9.131
Primer Ciclo EEB	3.400	23,4%	11.102	76,6%	14.502
Segundo Ciclo EEB	4.374	31,5%	9.493	68,5%	13.867
Tercer Ciclo EEB	7.623	38,3%	12.272	61,7%	19.895
Educación Media	5.705	37,5%	9.526	62,5%	15.231
Educación Superior	200	32,7%	412	67,3%	612
Educación Especial	116	16,0%	609	84,0%	725
Educación de Adultos	1.139	29,4%	2.730	70,6%	3.869
Total	**23.278**	**29,9%**	**54.720**	**70,3%**	**77.832**

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.
Nota 1: Los docentes de aula pueden tener más de un rubro. De esta forma, los totales de cada categoría no necesariamente serán iguales a aquellos presentados en las demás tablas ni ascenderán a 77.998 en algunos casos.
Nota 2: Las cifras de cada celda corresponden a personas únicas -sin duplicados-.

La Tabla 4 muestra la cantidad de docentes de aula en cada nivel y el total de matrículas. Se puede observar que, al igual que la distribución de estudiantes, en todos los niveles la mayoría de los docentes se desempeña en el sector oficial. De acuerdo con estos datos, el nivel donde el sector privado tiene mayor cantidad de docentes en relación con los otros tipos de dependencia es en Educación Inicial, representando un 24.2%. En contraste, en los datos presentados, en Educación Superior la mayoría de los docentes (91,2%), se desempeña en el sector oficial. Cabe destacar que existe una gran cantidad de IFD privados cuyos docentes no están registrados en la base de datos en que se basa este análisis.

Tabla 4: Distribución de docentes de aula en cada nivel y total de estudiantes según tipo de gestión, año 2019

Nivel	Oficial	%	P. Subvencionado	%	Privado	%	Total
Educación Inicial	5.639	61,8%	1.281	14,0%	2.211	24,2%	**9.131**
Primer Ciclo EEB	11.306	78,0%	1.569	10,8%	1.627	11,2%	**14.502**
Segundo Ciclo EEB	11.011	79,4%	1.505	10,9%	1.351	9,7%	**13.867**

Tercer Ciclo EEB	16.062	80,7%	2.128	10,7 %	1.705	8,6%	**19.895**
Educación Media	11.310	74,3%	1.121	7,4%	2.800	18,4%	**15.231**
Educación Superior	558	91,2%	5	0,8%	49	8,0%	**612**
Educación Especial	500	69,0%	195	26,9%	30	4,1%	**725**
Educación de Adultos	2.813	72,7%	131	3,4%	925	23,9%	**3.869**
Total docentes	**59.199**	**76,1%**	**7.935**	**10,2%**	**10.698**	**13,7%**	**77.832**
Total matrícula	**1.148.260**	**77,5%**	**178.962**	**12,1%**	**154.232**	**10,4%**	**1.481.454**

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC (noviembre de 2019) y del Mapa Escolar del MEC (2019).

Nota 1: Los docentes de aula pueden tener más de un rubro. De esta forma, los totales de cada categoría no necesariamente serán iguales a aquellos presentados en las demás tablas ni ascenderán a 77.998 en algunos casos.

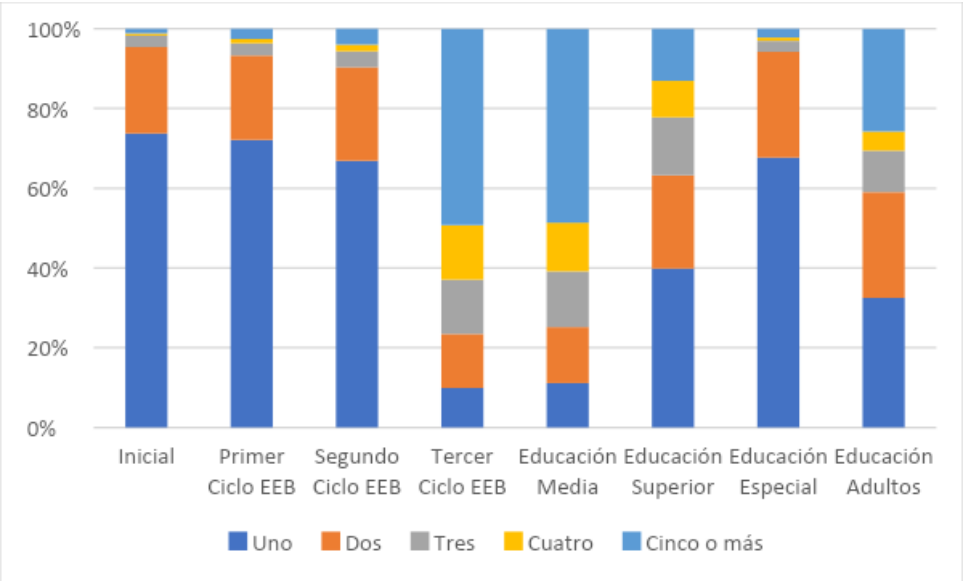
Nota 2: Las cifras de cada celda corresponden a personas únicas, sin duplicados.

Nota 3: Lo siguiente se incluye para la matrícula de cada nivel; Educ. Inicial: Educación Formal y No Formal. Educ. Escolar Básica: Educación Formal, Educación Básica Abierta e IPA. Educ. Media: Bach. Científico, Técnico y Educación Media Abierta. Educación Especial: Educación Inicial y Escolar Básica en escuelas y grados especiales en escuelas regulares. Educ. Permanente: Educación Básica Bilingüe para J y A, Educación Media para J y A y Formación Profesional.

Nota 4: Existe un número importante de docentes de Educación Superior del sector privado no registrado en la base de datos del SIGMEC.

Como se mencionaba anteriormente, en todos los niveles, existen docentes que ejercen más de un cargo, o como se denomina de manera informal pero muy extendida en Paraguay, “rubro”. Un mismo docente puede tener distintos tipos de rubro (de aula, técnico o administrativo), y más de un rubro de aula, correspondientes a distintas asignaturas, niveles, o establecimientos educacionales. En efecto, la base de datos del SIGMEC arroja una cantidad de 540.658 rubros en la categoría de docentes de aula, distribuidos en un total de 77.998 personas, lo que resulta en un promedio bruto de 7 rubros por docente. Una descripción detallada de la labor docente requiere tomar en cuenta esta realidad, por lo que a continuación se presenta un análisis de dicha información.

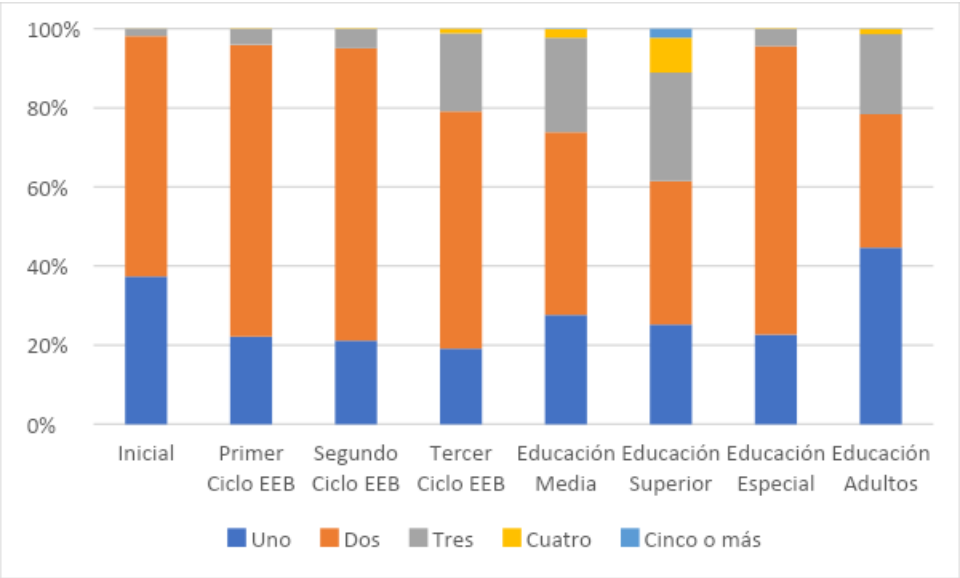
Gráfico 1: Distribución porcentual del número de rubros por nivel, año 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.
Nota: Las cifras fueron calculadas contando el número de rubros correspondientes a docentes de aula en cada uno de los niveles. Dado que los y las docentes pueden realizar clases en más de un nivel, cada persona puede estar considerada más de una vez.

En el Gráfico 1, es posible observar que, en Educación Inicial y en el Primer y Segundo Ciclo de la Educación Escolar Básica, cerca del 70% de los docentes de aula tienen un solo rubro. Esta situación cambia drásticamente en el Tercer Ciclo de Educación Escolar Básica y en la Educación Media, donde casi la mitad de los docentes tienen cinco o más rubros. Una explicación para esta diferencia es que en Educación Escolar Básica los docentes trabajan en turnos de 4 horas, mientras que en Educación Media los rubros corresponden a horas específicas de trabajo por asignatura, por lo que para completar la jornada laboral los docentes tienen más de un rubro. Por otro lado, en todos los niveles la mayoría de los y las docentes trabajan dos o más turnos, como se puede observar en la Gráfico 2. A pesar de que existen tres turnos --mañana, tarde y noche--, algunos docentes también tienen turnos en distintos establecimientos, por ejemplo, un día trabajan de mañana y de tarde en la misma institución educativa, pero los demás días de la semana trabajan en otras instituciones educativas y en otros horarios. Así, existen docentes registrados en la base de datos que tienen hasta seis turnos de trabajo en su semana laboral.

Gráfico 2: Distribución porcentual del número de rubros por nivel, año 2019



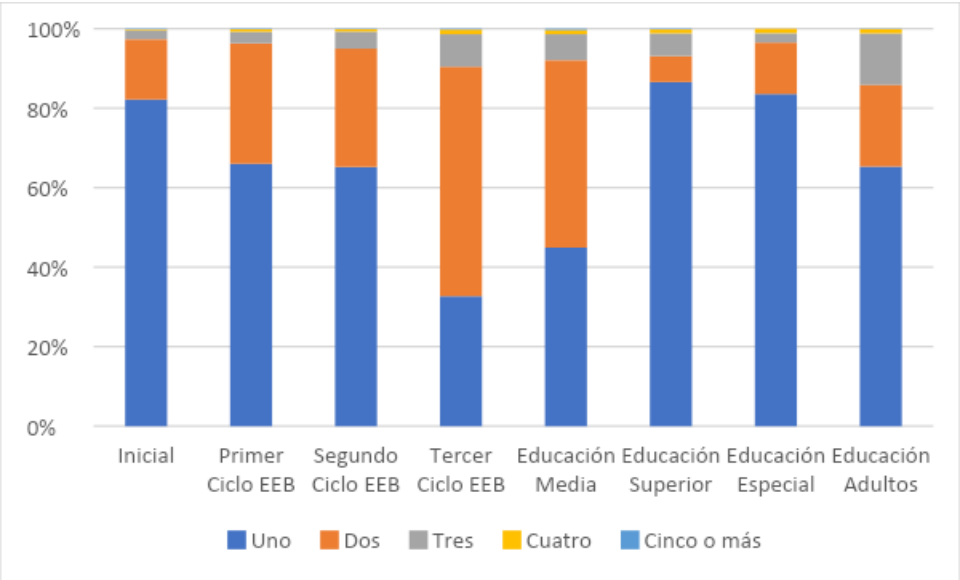
Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.
Nota: Las cifras fueron calculadas contando el número de rubros correspondientes a docentes de aula en cada uno de los niveles. Dado que los docentes pueden realizar clases en más de un nivel, cada persona puede estar considerada más de una vez.

Por otro lado, existe la posibilidad de que los y las docentes de aula se desempeñen en más de un ciclo[2], modalidad o nivel educativo. El Gráfico 3 muestra que el 80% de los docentes de Educación Inicial trabaja solo en ese nivel. En los primeros ciclos de la Educación Escolar Básica, alrededor del 65% de los docentes da clases en otro ciclo. En el Tercer Ciclo de la Educación Escolar Básica y en Educación Media, en cambio, el porcentaje de docentes que da clases en otros ciclos es mayor, representando una cifra de 31% y 45% respectivamente. En Educación Superior, más del 80% de los docentes se desempeña solo en ese nivel, cifra similar a la Educación Especial. En tanto, en Educación de Adultos poco más del 60% dicta clases exclusivamente en esa modalidad.

Además, los y las docentes pueden trabajar en más de un establecimiento educativo. El Gráfico 4 muestra que en Educación Inicial y en el Primer y Segundo Ciclo de Educación Escolar Básica (EEB) cerca del 80% de los docentes trabaja en un solo establecimiento educativo. En el Tercer Ciclo de Educación Escolar Básica y en Educación Media, más de la mitad de los docentes trabaja en más de un establecimiento educativo.

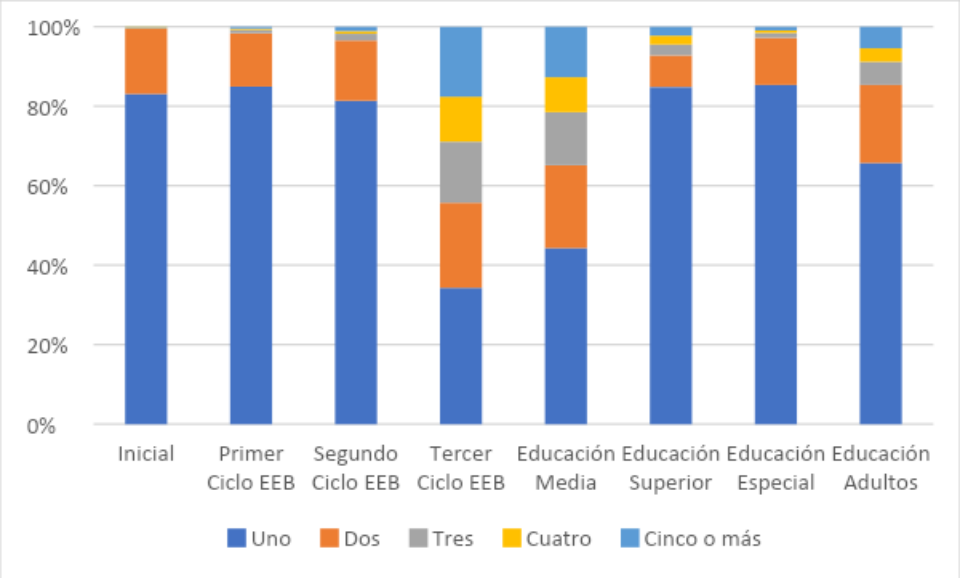
Gráfico 3: Distribución porcentual de cantidad de ciclos, modalidades o niveles en los que se desempeña un docente por nivel, año 2019

[2] En el sistema educativo de Paraguay, los niveles se agrupan en ciclos, que corresponden a Educación Inicial, los tres ciclos de Educación Escolar Básica y Educación Media. Para los efectos del análisis presentado, también se muestra el nivel de Educación Superior, y la modalidad de Educación Especial y Educación de Adultos.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.
Nota: Las cifras fueron calculadas contando el número de ciclos correspondientes a docentes de aula en cada uno de los niveles. Dado que los docentes pueden realizar clases en más de un nivel, cada persona puede estar considerada más de una vez.

Gráfico 4: Distribución porcentual de cantidad de establecimientos en que se desempeñan los docentes de aula, año 2019

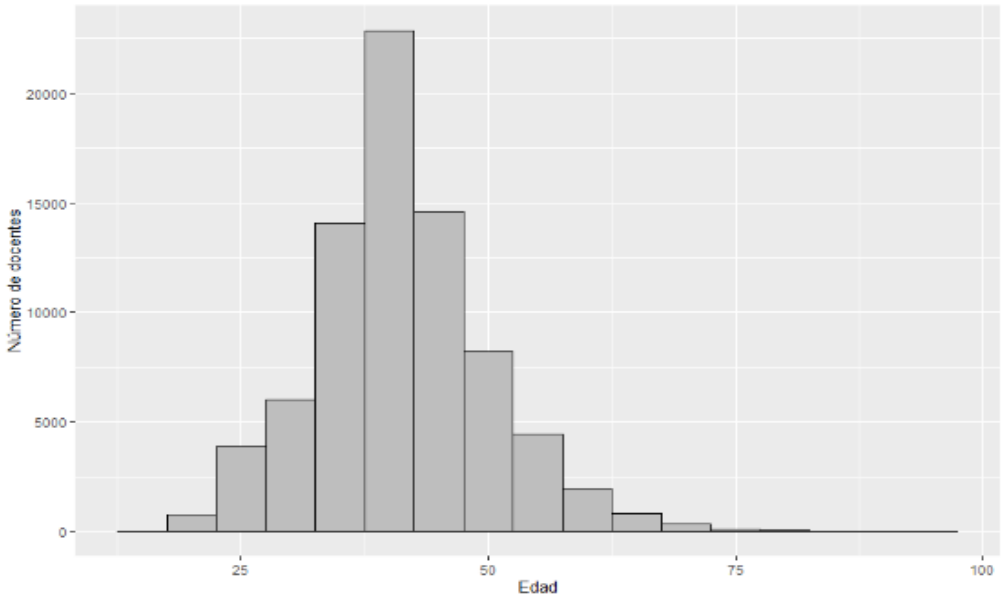


Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.
Nota: Las cifras fueron calculadas contando el número de establecimientos donde se desempeñan los docentes de aula en cada uno de los niveles. Dado que los docentes pueden dar clases en más de un nivel, cada persona puede estar considerada más de una vez.

En cuanto a la edad de los y las docentes, el promedio es de 41 años. El Gráfico 5 muestra la distribución de edades de los y las docentes. Se observa que existe una gran cantidad de docentes entre 35 y 40 años, y que desde los 40 años comienza a disminuir bruscamente la cantidad de docentes, lo que se puede

atribuir a la temprana edad de jubilación, que corresponde a los 25 años de servicio o una edad de 45 años en el caso de los hombres y 40 años en las mujeres. Llama la atención que existe una docente registrada con 15 años de edad, y, por otro lado, una docente de 94 años, lo que probablemente solo se relaciona al registro de los datos más que a la realidad, pero que deja entrever la posibilidad de avanzar en los procesos de estandarización y validación de los datos administrativos.

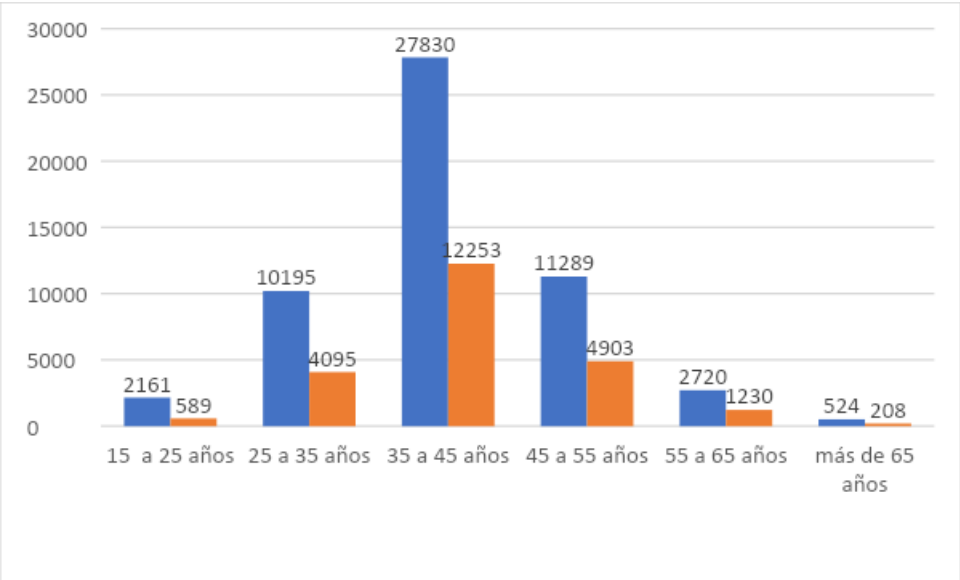
Gráfico 5: Distribución de edad de los docentes, año 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.

El Gráfico 6 muestra la cantidad de docentes en cada rango etario según sexo. Se observa que, al igual que en todas las clasificaciones, la mayoría en todos los rangos corresponde a mujeres. El rango etario donde la diferencia proporcional entre hombres y mujeres es mayor es el de 15 a 25 años de edad (la razón es de 3.66, es decir, hay más del triple de mujeres que de hombres); y el rango donde la diferencia es menor es entre 55 y 65 años (la razón es de 2.21, es decir, poco más que el doble).

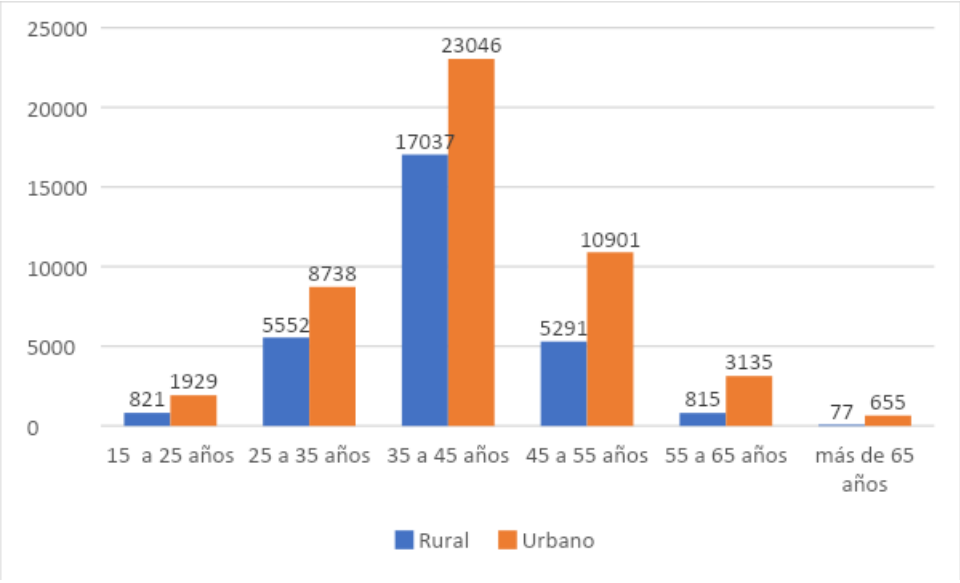
Gráfico 6: Distribución de edad de los docentes por sexo, año 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.

El Gráfico 7, a su vez, muestra la cantidad de docentes según la zona geográfica. Se observa que la diferencia proporcional entre los docentes en cada rango va disminuyendo hasta los 45 años, y que luego aumenta. Entre los 35 y 45 años la razón entre docentes urbanos y rurales es la más baja (1.35), entre los 55 y 65 años es de 3.84, y en los docentes de más de 65 años la razón es de 8.5. Esta descripción indica que la distribución tiende a mayores edades en las zonas urbanas que en las rurales.

Gráfico 7: Distribución de edad de los docentes según zona geográfica, año 2019



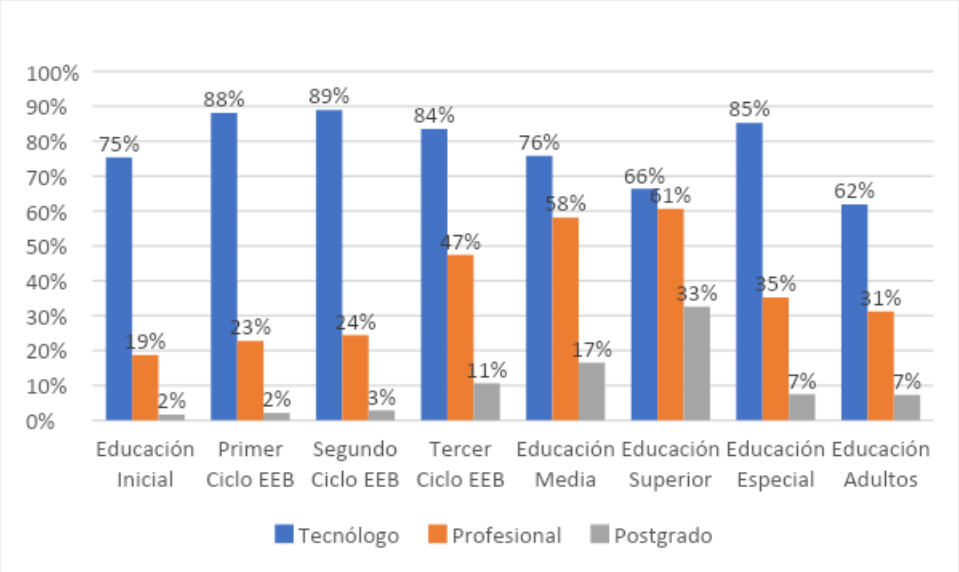
Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.

En cuanto al nivel educativo alcanzado por los docentes, como se verá en la sección dedicada a la formación inicial, la mayoría cuenta con nivel de tecnólogo, que corresponde a una certificación de carácter técnico superior, de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)

de la UNESCO[3]. Dentro de los títulos pertenecientes a la categoría de "tecnólogos" se encuentran distintos títulos relacionados con pedagogía, cursos de habilitación pedagógica y también títulos relacionados con las asignaturas que imparten. El Gráfico 8 muestra el porcentaje de docentes que cuenta con cada uno de los grados académicos alcanzados, por nivel en el que se desempeña. Es posible observar que a medida que avanzan los niveles educativos regulares en que los docentes se desempeñan, existe un aumento en el número de docentes que cuenta con grados profesionales, como también ocurre con los profesionales que cuentan con postgrado.

De acuerdo con expertos de UNICEF, participantes en este proceso, en cuanto a los docentes de Educación Media para escuelas indígenas, se observa un número mayor de ellos egresados de formación docente (cerca del 70%) y de la universidad (17% en 2006 y 22% en el 2011). Sin embargo, es llamativo constatar que aproximadamente el 5% alcanzó solo la secundaria. Lo descrito da cuenta de que son importantes las necesidades educativas de los docentes para Educación Indígena, ya que un número importante requiere de acceder a planes de finalización de estudios de educación media o secundaria.

Gráfico 8. Grados académicos alcanzados por nivel, año 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.

En cuanto al perfil sociodemográfico de los docentes, los informes disponibles muestran que, al igual que en el resto de América Latina (Vaillant, 2006), la mayor parte proviene de sectores de escasos recursos y que un gran porcentaje de profesores viene de zonas sin acceso a agua potable (CONEC, 2015; Rojas, 2011).

[3] http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-sp.pdf

2.2. Principales puntos críticos

En esta sección se presentó un análisis descriptivo a partir de información principalmente cuantitativa y actual, de los y las docentes que actualmente ejercen en Paraguay. Los datos son importantes para caracterizar ciertos aspectos acerca de las condiciones materiales en que se desempeñan los docentes, ya que muestran que **un número importante de docentes trabaja con múltiples rubros, turnos, ciclos e instituciones educativas**, especialmente en el tercer nivel de Educación Inicial y en Educación Media. Por otro lado, los datos muestran que los docentes tienen **una edad de jubilación particularmente temprana**. Esta realidad tiene un impacto importante en las condiciones laborales de los docentes y en el sistema de formación, lo que será profundizado en las secciones siguientes.

3. Condiciones laborales y Carrera docente

3.1. Antecedentes

Las condiciones laborales de los docentes, sus derechos y deberes, y las estructuras salariales están en general reguladas por normativas asociadas a las carreras docentes. Las carreras docentes intentan incorporar distintos elementos de forma coherente y sistemática para lograr el diseño de una carrera profesional socialmente atractiva, que promueva el desarrollo tanto personal como profesional a lo largo de la vida. La evidencia internacional muestra que el docente no desarrolla su potencial si las condiciones no permiten el apoyo adecuado, si no existen desafíos profesionales y personales, si no existe la posibilidad para el trabajo escolar, y si no se diseñan recompensas acordes a la complejidad del trabajo.

Las carreras docentes tienen distintos componentes, asociados a las distintas etapas de la profesión (Murillo, González y Rizo, 2006). En primer lugar, las carreras consideran los mecanismos de acceso a la profesión, donde existen dos grandes tendencias influenciadas por el grado de autonomía o centralización con que se gestiona el personal docente. En segundo lugar, las carreras docentes plantean distintos mecanismos de promoción, con el objetivo de mantener la satisfacción y motivación intrínseca o extrínseca del docente a lo largo de su vida. Sea cual fuere el mecanismo de promoción, es sumamente importante, por un lado, contar con procedimientos equitativos, justos, transparentes y técnicamente bien diseñados e implementados. Por otro lado, los procedimientos son en general consensuados con la comunidad educativa en su conjunto. Por último, las carreras docentes determinan las condiciones para la jubilación y el cese de funciones al término de la carrera. La determinación del mecanismo, de acuerdo con Murillo, González y Rizo (2006), parece deberse a factores culturales, demográficos y económicos.

En cuanto a las condiciones laborales de los docentes, es fundamental reconocer la amplitud y complejidad de los roles y las responsabilidades a las que responden. El docente no es solo responsable de enseñar, sino que en general debe realizar otras tareas que están directamente relacionadas a la enseñanza (OECD, 2019):

- Preparación individual de las clases.

- Corregir trabajos de alumnos.
- Trabajo administrativo.
- Comunicación con apoderados y apoderadas.
- Supervisión de alumnos durante los recreos.
- Trabajo pedagógico en colaboración con colegas.

Además, algunos sistemas educativos asignan otras responsabilidades a los docentes, como:

- Trabajar en otras instancias de gestión en la misma escuela o en otros lugares.
- Enseñar horas extra.
- Consejería estudiantil.
- Involucrarse en trabajo extracurricular.
- Tutorías o mentorías a colegas.
- Participar en actividades de desarrollo profesional docente.

En algunos sistemas educativos estas tareas son obligatorias para el docente, en otros son tareas voluntarias y en otros depende de cada colegio (OECD, 2019). Cualquiera sea la modalidad, **el tiempo asignado para realizar todas estas tareas es fundamental**. **En países con alto desempeño estudiantil, los docentes suelen dedicar entre el 30% y 40% de la jornada de trabajo a actividades no lectivas relacionadas con la mejora de la enseñanza** (Elacqua et al., 2018). Si se quiere garantizar que el docente pueda realizar todas estas tareas, es necesario desarrollar sus capacidades y contar con el apoyo necesario.

En América Latina, las carreras docentes tienen aún el desafío principal de constituirse en instrumentos de desarrollo profesional que contribuyan al fortalecimiento de la profesión y a la elevación de la calidad educativa (Calvo, 2019).

En el caso de Paraguay, cabe destacar que existe un debate aún abierto entre el MEC y los gremios docentes sobre garantizar las condiciones laborales mínimas para ejercer la profesión. Estos aspectos tienen relación con el **salario básico** y con **la infraestructura en las escuelas**. Por otro lado, **las oportunidades de desarrollo profesional que la legislación estipula aún no están en vigencia, ya que no existen instancias suficientes para que los docentes puedan acceder.** A continuación, se describen distintos aspectos relacionados con las condiciones laborales y la carrera docente en el Paraguay.

a) Estatuto del Educador y Carrera Docente

En Paraguay, el estatuto docente regula las funciones y los derechos de sus docentes (Ley N 1726, 2001) y la regulación de su implementación determina cómo se llevan a cabo en la práctica (Decreto N 467, 2003). Además, en el año 2017 se aprobó un nuevo reglamento, que de acuerdo con la información recopilada en entrevistas y en las mesas técnicas[4] se encuentra implementado parcialmente.

[4] En el marco del PNTE se desarrollaron una serie de mesas técnicas, las cuales se encuentran detalladas en el anexo. En adelante, cuando se hable de “mesa” o “mesa técnica”, se hace referencia a lo mismo.

Las reglamentaciones consideran tres tipos de funciones: docentes, técnico-pedagógicas y técnico-administrativas. Las funciones docentes hacen referencia a la enseñanza en distintos tipos de establecimientos, a la planificación, el desarrollo y la evaluación del proceso de aprendizaje, y al desarrollo de actividades complementarias relacionadas con la mejora de la calidad de la educación. Las funciones técnico-pedagógicas, a su vez, hacen referencia al apoyo y el asesoramiento pedagógico, a la investigación, la capacitación, el procesamiento curricular y acompañamiento a programas orientados a mejorar la calidad de la educación. Por último, las funciones técnico-administrativas están relacionadas con la planificación, organización, administración y evaluación del sistema educativo. Los docentes pueden trabajar simultáneamente en las tres funciones. Para el ejercicio de las funciones técnico-pedagógicas se requiere el segundo grado de la carrera de educador y formación superior.

La carrera del educador, entendida como la trayectoria de los docentes desde el ingreso al sistema escolar hasta la jubilación, está constituida como un escalafón de cinco grados. El ingreso a la carrera del educador se realiza a través de un concurso por oposición, proceso que será detallado más adelante en este documento. Para ascender de un grado al siguiente, se requiere haber estado cinco años en el cargo anterior, cumplir con las exigencias que se establezcan en los reglamentos y haber realizado una investigación educativa. El reglamento aprobado el año 2003 estipula que para ascender se debe completar una evaluación de desempeño, calificación y certificación profesional e investigación, evaluadas con ponderaciones de 50%, 30% y 20%, respectivamente. Además, se declara que los docentes deben cursar y aprobar 100 horas de desarrollo en ejercicio. Se establece que es deber del MEC ejecutar estos programas, que deben estar disponibles para todos los educadores del país y tener carácter gratuito.

En el estatuto del educador se considera un Salario Básico Profesional dependiente del Presupuesto General de la Nación para cada función. Además, se estructura un incremento salarial de acuerdo con el grado de escalafón, que comprende un aumento del 10% más por nivel profesional sobre el Salario Básico, por cada grado, a partir del 2º grado de escalafón; y 5% más por antigüedad, por cada grado, hasta un total de veinticinco años.

La carrera tiene una duración de 25 años, contados a partir del primer nombramiento. Para acceder a la jubilación, es necesario haber cumplido cuarenta y cinco años los varones y cuarenta las mujeres. A las mujeres se les resta un año por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia (hasta 5 años).

En el reglamento aprobado el año 2017 se define un Salario Básico Profesional para todos los y las docentes, que incluye la noción de carrera vertical y horizontal, y propone una estructura de desarrollo en ejercicio. En este reglamento, la carrera comienza con un proceso de inducción por mentoría que tiene una duración de un año. Posteriormente, los docentes son evaluados, y si califican se los contrata definitivamente. Luego, al igual que en el reglamento de 2003, para pasar de un nivel a otro se requiere cumplir con 5 años de antigüedad en el cargo, además de pasar por evaluaciones de desempeño y completar 100 horas de capacitación por año.

En las mesas técnicas se recopiló información que da cuenta de importantes **diferencias entre la reglamentación y la realidad de los y las docentes**. De acuerdo con los participantes en estas instancias, en la práctica, varios de los componentes que se estipulan en las leyes y los reglamentos no se han

implementado hasta la fecha. El año de inducción con su correspondiente mentoría suele no implementarse, como tampoco las pruebas de desempeño que deberían incorporarse después del período de prueba y al subir de escalafón. Tampoco se cuenta con recursos estables para el pago por subir de escalafón, por lo que los salarios no tienen un aumento real sostenido en el tiempo. Por otro lado, los participantes advierten que en la actualidad no se ha logrado instalar la capacidad para asegurar opciones que permitan a los docentes acceder a las 100 horas anuales de capacitación. Esta diferencia entre los derechos que contempla la ley para los docentes y las condiciones reales de trabajo constituyen un problema, ya que cada año los sindicatos de docentes deben presionar para el cumplimiento de la ley. Sin embargo, **a la fecha, el sistema no cuenta con los recursos y las capacidades organizativas suficientes para cumplir con la legislación aprobada**.

La tabla 5 muestra la cantidad de docentes en cada nivel del escalafón y su edad. Si bien existen muchos docentes sin categorizar en la base de datos accedida, puede observarse que la cantidad de docentes en cada quinquenio disminuye abruptamente, y que pareciera no haber una relación clara entre la edad de los docentes y el quinquenio al que pertenecen.

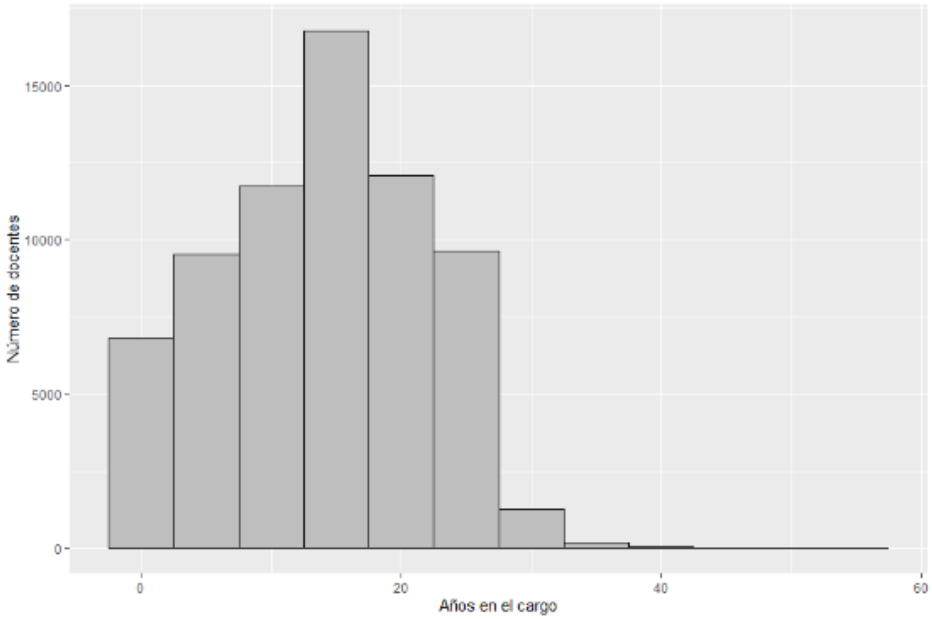
Tabla 5. Cantidad de docentes en cada nivel del escalafón

Nivel en el escalafón	Sin información	1er quinquenio	2do quinquenio	3er quinquenio	4to quinquenio	5to quinquenio
Número de docentes	36.885	26.156	10.825	3.609	521	2
Promedio de edad	37,74	42,7	46,16	49,08	50,48	52,5
Nivel en el escalafón	**Sin información**	**1er quinquenio**	**2do quinquenio**	**3er quinquenio**	**4to quinquenio**	**5to quinquenio**
Número de docentes	36.885	26.156	10.825	3.609	521	2
Promedio de edad	37,7	42,7	46,2	49,1	50,5	52,5

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.

Dado que la jubilación de los docentes se efectúa a los 25 años de servicio, es relevante considerar la distribución de docentes por años de servicio (Gráfico 10).

Gráfico 10. Distribución de la cantidad de docentes por años de servicio, 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.

En el gráfico 10 se puede observar que efectivamente al cumplir 25 años de servicio, los docentes tienden a dejar la profesión.

Si bien hasta el año 2019 la cantidad de docentes nuevos no aseguraba una renovación del cuerpo docente, con una tendencia que advertía un posible déficit de docentes, los datos actualizados proporcionados por la Dirección de Desarrollo Profesional del Educador muestran que la situación está cambiando, ya que existe un alza importante en la cantidad de postulantes para ingresar a los IFD mediante la Nueva Formación Docente. En el año 2020 postularon 6.180 personas, de los cuales ingresaron 3.200. Por otra parte, en el año 2021 han postulado 7.100 y en julio de ese año se estaría conociendo el número de ingresantes. Esta situación representa un punto de inflexión, ya que cambia la tendencia que se fue configurando en los últimos tiempos. De acuerdo con las proyecciones de la misma Dirección, no existiría un déficit de docentes hasta el año 2029. Es necesario considerar, sin embargo, que estos números corresponden al total de docente, y no a áreas específicas, donde aún puede existir desbalances, particularmente en Educación Inicial y en Ciencias y Matemáticas para el Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media.

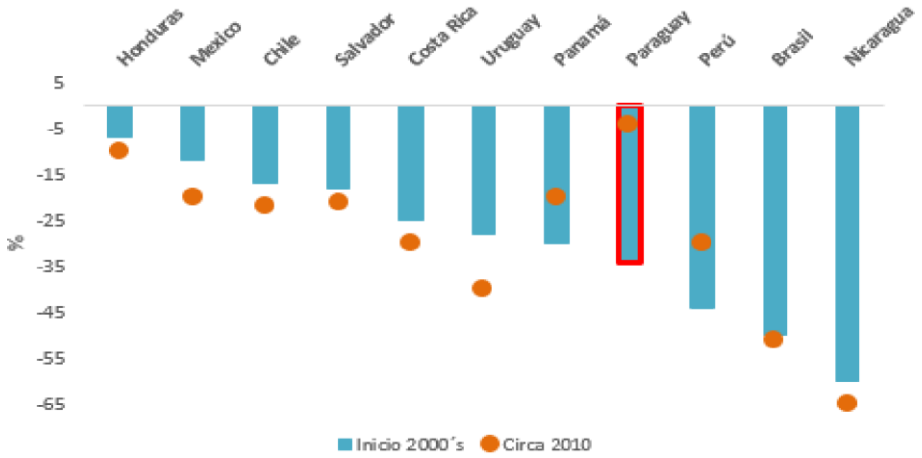
En los últimos años han existido esfuerzos tanto por implementar los reglamentos existentes como por reestructurar la carrera del docente. Sin embargo, no ha habido suficiente acuerdo entre los distintos actores (MEC en sus distintos niveles, poder ejecutivo, legislativo y gremios docentes) para el desarrollo de una nueva carrera, ni tampoco la sistematización para implementar las regulaciones existentes (Juntos por la Educación, 2018). **El problema principal para los sindicatos de docentes sigue siendo el**

cumplimiento de los derechos que se estipulan en la legislación vigente, pero que están lejos de ser implementados.

b) Salarios docentes en Paraguay

En Paraguay, entre los años 2000 y 2016, los salarios docentes han aumentado más que en el resto de los países de la región (Banco Mundial, 2019). En el año 2010 los salarios mensuales de los docentes eran en promedio 34,1% más bajos que el de otros trabajadores profesionales y técnicos con características similares. En cambio, en 2016, la diferencia disminuyó a 4,3%. Si se mide el salario por hora de trabajo, se observa que en el 2010 el salario por hora de un docente era 6,9% más bajo que el de otros profesionales similares, no así en el año 2016, en que el salario promedio por hora de los docentes era 18,6% más alto (Banco Mundial, 2019) (Gráficos 11 y 12).

Gráfico 11. Salario mensual promedio de docentes con relación a personas de otras profesiones, años 2000 y 2010



Fuente: Banco Mundial, 2018

Gráfico 12. Salario mensual promedio de docentes con relación a personas de otras profesiones, años 2000 y 2010

Fuente: Banco Mundial, 2018

En cuanto a la estructura de los salarios, como se explicó anteriormente, en el Estatuto del Educador (Ley N 1726, 2001), se especifica que además de un salario base, se incorporan aumentos porcentuales del sueldo de manera gradual en cinco etapas a lo largo de la carrera. Sin embargo, de acuerdo con la información recopilada en las mesas técnicas, **este aumento no se incorpora de forma estable en los salarios**, sino que se asigna anualmente como un pago extra. Como se describe en el capítulo de financiamiento, en Paraguay no existen pagos por ruralidad, vulnerabilidad ni distancia.

La estructura del pago a los docentes se calcula solo considerando la cantidad de horas de clase que dictan. La contratación de docentes es por turnos en escuelas primarias y por horas cátedra en los departamentos de educación media. Esta puede ser la explicación de por qué muchos docentes trabajan en más de un turno y en más de un establecimiento, y por qué los docentes de educación media suelen tener más rubros y trabajar en más instituciones educativas. Además, **no existen consideraciones por territorio, ruralidad, ni condiciones especiales de cada contexto que pueden dificultar el trabajo docente.**

En el año 2017, después de un proceso de negociación entre los gremios docentes y el congreso, se aprobó un salario básico profesional docente de 3.000.000 Gs. por turno (431 USD al 8 de agosto de 2020), a ser implementado a partir del año 2018 de forma gradual durante 4 años, con un incremento anual del 12% (Juntos por la Educación, 2018). Este incremento depende de la elaboración del presupuesto anual y su respectiva negociación, y hasta la fecha, **el cumplimiento del acuerdo ha sido un foco de disputa entre los gremios docentes y el Gobierno** (Hoy, 2019, La Nación, 2019).

c) Carga laboral de los y las docentes

Como se observó previamente, en Paraguay **no existen horas de trabajo que contemplen responsabilidades distintas a dictar clases, aun cuando se les asignen distintas responsabilidades además de la docencia en aula**. De esta forma, existe una brecha importante entre las responsabilidades que se le asignan al docente y lo que efectivamente puede realizar. En el Estatuto del Educador (MEC, 2001), se explicita que la labor del docente, además de enseñar, corresponde a planificar, desarrollar y evaluar el proceso de aprendizaje, y realizar actividades complementarias que coadyuven a mejorar la calidad de la educación. En las mesas técnicas se profundizó en este último aspecto. Los participantes concordaron que, sobre todo en zonas rurales, los docentes cumplen con una importante y muchas veces ineludible labor comunitaria, sirviendo como un puente entre el Estado y las comunidades. Estas labores son altamente apreciadas por las comunidades, sin embargo, traen consigo una alta carga de responsabilidades no siempre relacionadas con la enseñanza. Es de suma importancia tener estos datos en cuenta al pensar en el desempeño del docente y en el diseño de oportunidades para su mejora profesional.

d) Prestigio social del docente en Paraguay

En la actualidad, no existen estudios que analicen de forma sistemática la valoración que tiene la sociedad hacia la profesión docente en Paraguay. Una aproximación a esta temática puede encontrarse en MEC (2011), quien refiere los resultados de la "Encuesta a diferentes actores de la comunidad educativa de la educación media" (MEC, 2011). Este informe, basado en el análisis de una encuesta aplicada en 17 departamentos, 1.200 colegios y 6.000 encuestas donde respondieron directivos, docentes, estudiantes, padres y madres, presenta algunas conclusiones que pueden aportar a esta sección. En lo referente a la percepción del trabajo del docente, si bien se destaca la importancia de contar con docentes bien preparados, hay una percepción de que no existen apoyos suficientes para la capacitación y el desarrollo de los docentes. Por otro lado, se releva que las condiciones laborales y los recursos y la infraestructura con que se cuenta en las escuelas hacen muy difícil la labor del docente de educación media. El informe del Consejo Nacional de Educación y Ciencias (CONEC, 2015) ofrece algunas ideas acerca del prestigio social de la profesión docente. En sus páginas, se describe la realidad de los docentes como una "situación de deterioro", contrastando el presente con un pasado descrito en la literatura de finales del siglo XX, donde el docente de escuelas públicas contaba con un alto nivel cultural, de formación y conocimiento, y su aporte a la sociedad era sumamente importante. Es posible, sin embargo, matizar esta visión con otras fuentes, como el estudio de Velázquez (2019), donde se describe la precarización de la profesión docente desde los comienzos de la República. En el informe del CONEC (2015), se explica que una de las razones del deterioro sería el estrepitoso aumento de la cobertura del sistema en los años 90, para lo cual se incrementó el número de personas dedicadas a la docencia sin preocuparse por sus condiciones ni su desarrollo inicial y continuo. Esta situación desembocaría en que, en la actualidad, parte importante de los aspirantes a docentes provienen de sectores desfavorecidos económicamente, como lo indica Rojas (2011), y que muchos ven la carrera docente como una fuente de empleo estable y no como una opción que se tome por vocación. Elías y Misiego (2014) concuerdan con que la profesión es poco valorada, está mal remunerada y atrae mayormente a candidatos de escaso nivel de formación básica y, en general, de estratos socioeconómicos bajos.

El tema del prestigio social se abordó explícitamente en las mesas técnicas realizadas durante el proceso de construcción del Plan Nacional de Transformación Educativa. que se brinda a continuación presenta la sistematización de las opiniones de los participantes en la mesa y no son el resultado de un estudio con fuentes primarias. En estas instancias se confirmó lo expuesto en el informe del CONEC (2015), ya que, bajo la perspectiva de los participantes, en la actualidad la profesión docente está bastante desacreditada socialmente y los jóvenes que deciden optar por la docencia suelen hacerlo por razones distintas al prestigio social de la profesión. Entre las razones dadas, se encuentra que en algunas áreas geográficas la formación docente es la única opción disponible para la educación superior, y que puede ser una buena opción para jóvenes de sectores desfavorecidos, ya que ofrece una formación de corta duración con pocos obstáculos de ingreso. El acceso a los IFD suele ser poco exigente desde el punto de vista académico y permite a los candidatos el ingreso temprano al mercado laboral, un puesto de trabajo estable y una jubilación anticipada.

A continuación, se presenta una serie de factores indicados desde la experiencia, los conocimientos y las creencias de los participantes de la mesa técnicas, que pueden servir para explicar las satisfacciones e insatisfacciones con la carrera (Tabla 6).

Tabla 6. Factores de satisfacción e insatisfacción de la carrera de docencia según participantes de mesas técnicas

Satisfacción	Insatisfacción
● Contacto con la comunidad (EEB) ● Metodología flexible y lúdica (Educación Inicial) ● Posibilidad de enseñar contenido útil para la vida de los estudiantes ● Trabajo con la gente ● Posibilidad de una carrera estable	● Sobreesfuerzo laboral y social ● En algunos casos, **acoso político** ● Desconexión de la comunidad (en el caso de la educación media) ● **Ausencia de apoyo pedagógico técnico** ● Condiciones laborales dificultosas ● Falta de capacitación general en diversidad e inclusión ● **Evaluaciones poco acordes a la realidad, que no reflejan ni valoran los conocimientos pedagógicos ni disciplinares de los docentes.**

Fuente: Elaboración propia con base en información recabada durante las mesas técnicas.

Los participantes de las mesas temáticas indican que es común, por otro lado, que los jóvenes ingresen a los Institutos de Formación Docente como un primer paso para luego seguir una carrera universitaria. Así, los profesionales de otras áreas tienden a pensar que los estudiantes que optan por la docencia tienen un perfil más bajo.

Algunos participantes indicaron que la valoración social de los docentes varía dependiendo de la zona geográfica, ya que en sectores rurales existe una valoración más positiva. Sin embargo, la valoración positiva se debe más al rol comunitario de los docentes que a su trabajo en el aula (apoyo a las familias, orientación a los jóvenes, intermediación con otros organismos del Estado, etc.).

Por otro lado, algunos participantes advierten que no se cuenta con datos suficientes para afirmar lo descrito anteriormente, indicando que hoy en día existe una gama más amplia de opciones de carreras profesionales en todo el país, y que muchos jóvenes todavía optan por la docencia. Existe cierta evidencia de esta observación, ya que el proceso para ingresar a la Nueva Formación Docente generó un interés mucho mayor al esperado por las autoridades, al alcanzar los 5.000 postulantes en su primera versión (año 2019) cuando esperaban 3.000, y mostrando una tendencia al alza, con 6.180 postulantes el año 2020 y 7.100 el año 2021.

Una medida que recientemente se ha adoptado para abordar el tema del reconocimiento social de la labor docente es el restablecimiento del premio a la Excelencia Docente "Profesora Adela Speratti y Profesor Ramón Indalecio Cardozo", entregado cada año en un acto público el Día del Maestro a docentes con carreras destacadas, con base en el reconocimiento de las propias comunidades y la elección de un jurado nacional.

e) Sistemas de acceso, inserción y movilidad de los docentes en Paraguay

En Paraguay, el ingreso a la formación inicial docente hasta mediados del año 2005 consistía en pruebas de matemáticas, lengua castellana, guaraní y en algunos casos ciencias sociales. Estas pruebas eran diseñadas por la Dirección de Formación Docente del Ministerio de Educación y Ciencias, y administradas de forma independiente por los propios Institutos de Formación Docente. Los candidatos eran seleccionados por cada IFD según el puntaje obtenido. A partir del año 2006, se creó un curso propedéutico de 4 módulos (de 105 horas cada uno), y quienes pudiesen aprobar los módulos (con un 60% de exigencia) ingresaban a la formación inicial (Banco Mundial, 2013). Desde mediados del año 2019 se está poniendo a prueba un nuevo sistema de ingreso a los Institutos de Formación Docente, parte de la Nueva Formación Docente, que será descrito más adelante en esta misma sección. Tanto para el ingreso a las universidades como a los institutos superiores, se requiere haber egresado de la Educación Media y contar con un título de bachiller, además de cursar pruebas diseñadas y administradas por cada institución para este fin.

Luego de la Formación Inicial Docente, para ingresar a la carrera docente es necesario contar con un título habilitante (profesorado con licenciatura en una disciplina habilitante o una licenciatura en Ciencias de la Educación con énfasis en alguna disciplina, dependiendo de la institución formadora; o, para profesionales de otras carreras, un certificado de habilitación pedagógica para egresados de licenciaturas en áreas ajenas a la educación) y luego ser seleccionado en un concurso público de oposición.

Concursos por oposición

Desde el año 2005 existen concursos por oposición para regular el nombramiento de rubros docentes. Los concursos por oposición tienen como objetivo evaluar competencias tanto generales como específicas mediante pruebas escritas y orales. Las pruebas escritas incluyen la evaluación de competencias de comunicación en castellano y guaraní, conocimientos sobre temas disciplinares, pedagógicos, legislativos y de interés regional. Estas pruebas son diseñadas, implementadas y corregidas por el Instituto Nacional de Evaluación en Educación (INEE). Las pruebas orales, a su vez, consisten en la defensa oral de la resolución de problemáticas planteadas o de un proyecto de mejoramiento del servicio educativo.

Según datos del Ministerio (MEC, 2011 B) en las pruebas escritas del Concurso Público de Oposición del año 2011, solo un 31,5% de los docentes pasó la prueba, mientras que el 68,5% no alcanzó el puntaje mínimo establecido. De acuerdo con los datos recabados y presentados por el Banco Mundial (2019), los concursos por oposición del año 2014 alcanzaron porcentajes de aprobación de un 68% en el caso de los IFD de gestión oficial, un 63% para el caso de la única universidad del sector oficial de formación docente

y menos del 50% en el caso de universidades e IFD privados. Esto se constituye en una evidencia del **bajo nivel formativo con el que concluyen la formación docente inicial, lo cual da cuenta a su vez de la calidad de la educación que se imparte en las instituciones de formación docente**.

Banco de datos de docentes elegibles

Si bien la reglamentación asociada a los concursos está en curso desde hace 15 años, solo recientemente se están llevando a cabo los procedimientos asociados e implementando los sistemas de gestión que permiten hacer de la selección un proceso transparente y eficiente. En la reglamentación asociada al proceso de selección de docentes del año 2019 (Resolución 6452, 2019), se establecen los organismos responsables de llevarlo a cabo y se detallan las etapas por las que los docentes deben pasar. En cuanto a los responsables del proceso, se estipula que el organismo encargado del proceso es la Comisión de Verificación y Validación, compuesta por las personas a cargo de los Viceministerios de Educación Básica y Superior, las Direcciones Generales de Gestión Educativa y Desarrollo del Personal, del nivel educativo correspondiente y de la Dirección de Concurso y Selección del Personal Docente y Administrativo. Por otro lado, la Secretaría de la Comisión de Verificación y Validación se encarga de coordinar el equipo técnico y de las funciones de coordinación y secretaría. Todo el proceso se lleva a cabo a través del SIGMEC.

Las etapas del proceso son las siguientes:

1) Publicación de la lista de puestos: La Dirección de Gestión y Desarrollo del Personal publica en la web los puestos disponibles.
2) Período de tachas de puestos: Las Direcciones Departamentales afectadas proponen ajustes de acuerdo con las necesidades de sus escuelas. En esta instancia, las Direcciones pueden proponer excepciones a los concursos, debidamente justificadas para ser analizadas por el Equipo Técnico y la Comisión de Verificación y Validación.
3) Resultados: Publicación de una lista actualizada de los puestos
4) Inscripción de postulantes: Los postulantes se inscriben de forma personal a través del SIGMEC y completan todos los datos solicitados. Pueden participar tanto los que ya están en el Banco de Docentes Elegibles como los que aún no están ingresados. Los postulantes indican las instituciones y rubros de su interés.

Posteriormente, se procede a elegir a los docentes en las siguientes etapas:

1) En la primera etapa, la Institucional, se intenta cubrir los cargos disponibles con docentes de las mismas instituciones y que se encuentren en el Banco de Datos de Educadores Elegibles. Si no se cubren las vacantes, se procede a la segunda etapa.
2) En la segunda etapa, la Nacional, se intenta cubrir los cargos recurriendo al Banco de Datos a nivel nacional.
3) En la tercera etapa se cubren cargos de carácter interino. Pueden participar docentes que no se encuentren en el Banco de Datos, pero que cuenten con matrícula docente y perfil para el cargo.
4) Finalmente, se procede a seleccionar a los ganadores de acuerdo con el puntaje registrado en el Banco de Datos y a publicar los ganadores (en el caso de la tercera etapa, si no hay postulantes en el Banco se tiene en cuenta solo el puntaje correspondiente a la certificación documental).

Si bien existe un mecanismo de selección docente el mismo no es aplicable a cabalidad, ya que el mismo está basado en supuestos que no se dan en la actualidad. **Esto lleva a que se apliquen procedimientos de selección apoyados en criterios no institucionales y que han caracterizado la** selección **de docentes en el país tales como la política partidaria, las relaciones de parentesco, y otras vías irregulares.**

f) Regulación del mercado laboral docente

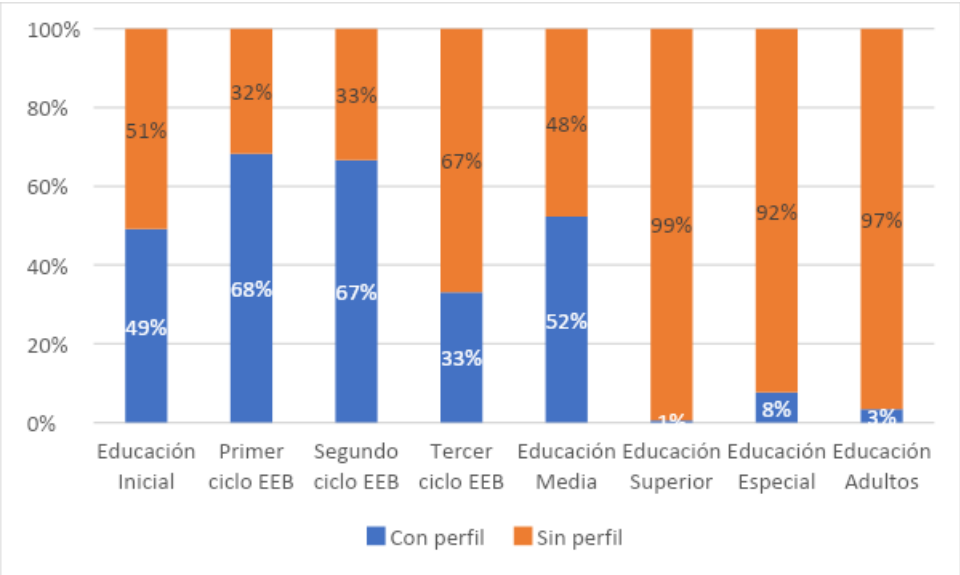
Aun cuando el proceso anteriormente descrito está regulado por leyes y reglamentos desde hace años, los datos proporcionados por el SIGMEC muestran que existen dificultades importantes para ajustar los requerimientos del sistema con la cantidad de personas disponibles con el perfil adecuado y que, en la actualidad, **existe un gran número de docentes que ingresa por vías diferentes a los concursos por oposición**. De esta forma, existen docentes ad-honorem, personal interino, suplentes, contrataciones por el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), contrataciones por reemplazo y nombramientos sin concurso. **De acuerdo con los datos del SIGMEC, el año 2019 solo el 14% de los nombramientos de rubros de docente de aula en ejercicio[5] fue por concurso y solo el 27% tiene al menos un rubro obtenido por concurso**. Los datos confirman la información recabada en las mesas técnicas referidas a que en los últimos años se han realizado esfuerzos por llevar a cabo los concursos y así disminuir la cantidad de nombramientos producidos por otras vías. Si se consideran los docentes que en los últimos 5 años[6] han ingresado al sistema, que representan un 28% de los cargos, 42% de los docentes cuenta con al menos un rubro al que ingresó por concurso.

El SIGMEC, además de contar con la información del tipo de ingreso, detalla si el docente cuenta o no con la habilitación correspondiente para desempeñarse en el nivel donde trabaja. El gráfico 13 muestra los porcentajes de cargos que tienen la habilitación correspondiente para impartir clases en cada nivel de enseñanza.

Gráfico 13. Porcentaje de docentes que cuentan con el perfil requerido para enseñar en cada nivel, año 2019

[5] De los 540.658 rubros, 151.056 (el 27%) no cuenta con información de tipo de ingreso.

[6] Cabe destacar que los y las docentes deben estar registrados en el SIGMEC para estar contabilizados en la base de datos. De esta forma, puede que exista información faltante de docentes antiguos o nuevos que no hayan ingresado a través del SIGMEC.



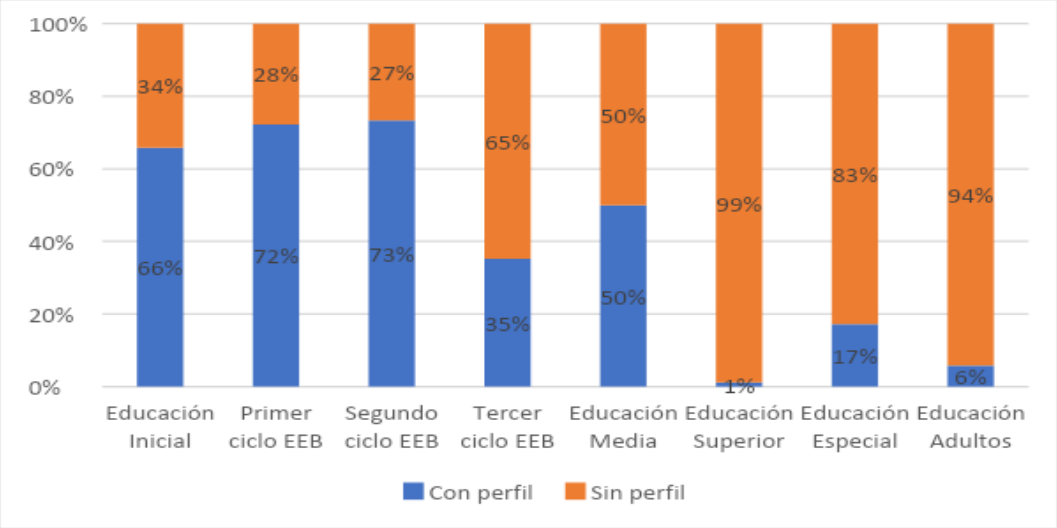
Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.

Si bien en la legislación se establece que los docentes deberían contar con la habilitación correspondiente, se observa que en todos los niveles educativos **existe una gran proporción de rubros asignados a docentes sin habilitación**. Solo en el Primer y Segundo Ciclo de la Educación Escolar Básica, la proporción de cargos con el perfil requerido es mayor al 55%; en Educación Superior, Especial y de Adultos la proporción de docentes con el perfil requerido es mínima.

En Educación Inicial, el porcentaje de docentes habilitados para enseñar en ese nivel corresponde al 50%. Dados los altos números de pobreza infantil (Misiego, 2014), **es preocupante que no existan suficientes docentes formados para el nivel preescolar**, ya que, como indica la investigación sobre este tema, se requieren docentes debidamente formados para enfrentar el desafío de atender a los niños desde una perspectiva integral. En el informe "Educación para todos 2000-2015", MEC (2014 B), se explica que en el período referido en el informe aumentó la taza de docentes formados para enseñar en el nivel, pero que el 50% de los docentes no contaba con la cualificación mínima requerida por el sistema educativo, y que **predominan docentes de escolar básica en aulas de preescolar.**

Al igual que con los concursos por oposición, esta situación cambia si solo se considera a los docentes que han ingresado al sistema en los últimos cinco años, especialmente en el caso de Educación Inicial. Aunque, como se menciona anteriormente, el presente análisis solo considera a los docentes registrados en el SIGMEC. Por tanto, es posible que haya datos faltantes de personas antiguas o nuevas en ejercicio docente que no hayan ingresado a través del SIGMEC.

Gráfico 14. Porcentaje de personas nuevas en ejercicio docente/1 que cuentan con el perfil requerido para enseñar en cada nivel, año 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIGMEC, con datos de noviembre de 2019.
Nota 1: Se refiere a docentes con 5 años de antigüedad o menos.

El Gráfico 15 muestra, con datos actualizados y desagregados por departamento, nivel educativo y asignaturas seleccionadas, el número de docentes que cuenta con perfil para enseñar en el nivel en el que se desempeña.

Gráfico 15. Porcentaje de docentes con perfil, por departamento, nivel y asignaturas seleccionadas.

Departamento	Educación Inicial	Educación Escolar Básica				Educación Media			Número de docentes en aula
		1y 2do ciclo	3er Ciclo			Cs de la naturaleza y salud	Lengua y Literatura Casteallana	Matemática	
			Cs de la naturaleza y salud	Lengua y literatura Castellana	Matemática				
Capital	46%	62%	43%	76%	83%	60%	77%	79%	8356
Concepción	63%	80%	33%	68%	78%	79%	79%	87%	3160
San Pedro	61%	81%	23%	52%	61%	54%	58%	75%	6547
Cordillera	64%	88%	39%	85%	88%	73%	85%	92%	3932
Guairá	64%	88%	39%	86%	87%	73%	87%	93%	3179
Caaguazú	66%	87%	31%	56%	56%	65%	68%	81%	6820
Caazapá	61%	85%	23%	66%	56%	52%	65%	70%	2940
Itapuá	70%	83%	38%	63%	72%	75%	66%	86%	5383
Misiones	67%	85%	33%	80%	87%	71%	64%	86%	1890
Paraguarí	70%	91%	38%	77%	90%	79%	79%	92%	3932
Alto Paraná	53%	75%	31%	49%	64%	54%	55%	76%	6925
Central	59%	78%	44%	72%	87%	58%	68%	82%	16545
Ñeembucú	69%	87%	41%	79%	87%	69%	79%	90%	1166
Amambay	62%	69%	33%	57%	74%	55%	61%	80%	1232
Canindeyú	47%	72%	12%	46%	44%	37%	51%	75%	2697
Presidente Hayes	39%	58%	19%	38%	36%	38%	62%	57%	1449
Boquerón	20%	57%	9%	23%	32%	26%	38%	61%	987
Alto Paraguay	15%	41%	9%	19%	36%	9%	12%	50%	250

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MEC-DGPE. SIGMEC de abril de 2021, presentados por el Cuadro del Personal.

Los datos presentados en el Gráfico 15 muestran que, en general, **donde existen más docentes sin perfil es en Educación Inicial y en la asignatura de ciencias de la naturaleza y salud**, sobre todo en el tercer ciclo de educación básica, donde en ningún departamento se alcanza el 50% de docentes con perfil. Por otro lado, se puede observar que **la realidad no es homogénea en todo el país**, si no que existen mayores necesidades de formación en algunos departamentos, como en Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, departamentos donde en todos los niveles existe un alto déficit de docentes con perfil.

g) El rol de la evaluación docente

Como se detalla en el diagnóstico referido a Evaluación e Investigación, la evaluación del desempeño docente tiene una larga historia en Paraguay. En 1941 se instauraron las "Fojas de Servicio", que consistían en evaluaciones llevada a cabo por los inspectores departamentales, quienes visitaban las aulas para observar distintos aspectos referidos a la instrucción. Luego, en 1973, se estipuló el sistema de Escalafón docente, que contemplaba aumentos en las remuneraciones (sujetos a presupuesto) por horas de capacitación y el cumplimiento de quinquenios. En el Estatuto del Educador (Ley N 1725, 2001), se contempla la promoción e incentivos, basados principalmente en la antigüedad. El año 2004 se comienza a plantear un mecanismo que incorpora la evaluación del desempeño, y el año 2008 fueron aplicados instrumentos de forma experimental. Entre el 2009 y 2013 se llevaron a cabo cuestionarios de autoevaluación y de los superiores a todos los docentes, y en 2014 se realizó un piloto para evaluar el desempeño docente. Finalmente, en el año 2016 se aprueba el Sistema de Acompañamiento Pedagógico, que intenta integrar evaluaciones de desempeño con oportunidades de desarrollo en servicio, vinculadas a la nueva carrera del educador, con énfasis en la evaluación formativa. La evaluación se ejecuta con base en las evidencias del funcionamiento didáctico de la práctica pedagógica, recogida a través de tres tipos de acciones evaluativas: la autoevaluación, la observación de clases y la evaluación de la calidad de las planificaciones. Son agentes evaluadores: el superior inmediato, los pares académicos y una comisión evaluadora, compuesta por el supervisor pedagógico de la zona de la institución donde labora el docente cuyo desempeño se evalúa, el director de la institución educativa y un representante del sindicato de educadores. El modelo de evaluación contempla múltiples componentes, referidos a la gestión de implementación curricular, vinculación social, y gestión del desarrollo personal y profesional, y medidos a través de un portafolio, evaluación entre pares, cuestionarios que debe completar el docente y evaluaciones de los estudiantes.

La prioridad que se da a las características específicas de las evaluaciones es de suma importancia, puesto que la priorización impacta tanto en la implementación como en el resultado de cómo se perciben y utilizan las evaluaciones. Por ejemplo, existen marcos legales y esfuerzos de políticas en Paraguay para dar prioridad a las evaluaciones formativas y que sirvan como insumo para las prácticas docentes y pedagógicas (Ley 4995, 2013). Sin embargo, debido a que las evaluaciones de docentes siguen estando vinculadas sistémicamente a posibles ascensos y mejoras salariales, las metas de cultivar una cultura de evaluación como medio para un desarrollo profesional más completo pierden su importancia a los ojos del docente. Simultáneamente, la evaluación persiste como una herramienta de control y rendición de cuentas, más que una herramienta de mejora y retroalimentación (PNTE 2030, 2021); **hasta**

ahora, el modelo actual ha perpetuado la evaluación que incluye al proceso reflexivo como una consideración secundaria (Ley No. 1725, 2001).

Es importante destacar que, tanto en América Latina como en el resto del mundo, la incorporación de incentivos asociados al desempeño docente es un debate abierto, tanto desde el punto de vista metodológico como desde el punto de vista político. Desde lo metodológico, no existe aún claridad de qué instrumentos predicen mejor el rendimiento de los alumnos, ni de si es posible aislar el efecto de cada contexto en particular (Darling-Hammond et al., 2012). Desde lo político, surgen interrogantes en debate acerca de la función de la evaluación y las posibles consecuencias negativas que pueden tener para la autonomía profesional de los docentes y el trabajo colegiado.

En general, las organizaciones gremiales docentes, quienes históricamente han desempeñado un papel muy importante en la mejora de las condiciones laborales de los docentes, han cuestionado fuertemente que se condicione el pago de beneficios a pruebas de desempeño, ya que en muchos países aún no se cumplen condiciones laborales adecuadas para llevar a cabo la labor docente. Considerando esta perspectiva, en distintos países se ha intentado llegar a acuerdos con los sindicatos a través de procesos de diálogo abiertos con la sociedad sobre la forma y el sentido de incorporar evaluaciones a las carreras docentes, considerando al mismo tiempo una mejora en las condiciones laborales, en el apoyo para el desarrollo profesional y en pruebas que tengan sentido pedagógico (UNESCO, 2014).

Este sigue siendo un debate pendiente en Paraguay puesto que hasta la fecha no se ha logrado instalar el Mecanismo de Evaluación del Desempeño en todas las instituciones educativas puesto que no se ha podido consolidar el sentido y la finalidad de la misma.

3.2. Principales puntos críticos

A nivel general, como se describe en el diagnóstico del marco legal, es relevante destacar que existe un importante desbalance entre las legislaciones y reglamentos que buscan asegurar condiciones adecuadas para el trabajo docente y la realidad. Aspectos como el salario básico profesional y el derecho al desarrollo profesional, si bien están estipulados en los reglamentos, hasta la fecha no se cumplen a cabalidad.

En cuanto a los salarios docentes, se observa que, si bien han aumentado en los últimos años, aún persiste el debate sobre el salario profesional docente. Por otro lado, debe considerarse que los docentes son pagados solo por horas lectivas, sin considerar el gran número de responsabilidades y tareas que los docentes profesionales realizan fuera del horario de clase, ni tampoco las diferentes condiciones en que se desempeñan. Como se mencionó en el apartado anterior, a esto se suma que muchos docentes trabajan en múltiples turnos, establecimientos y niveles, situación que se conoce informalmente como de "profesores taxi". Estas condiciones desembocan en un bajo prestigio social de los docentes en Paraguay.

Si bien se han realizado esfuerzos por implementar y mejorar la eficiencia y transparencia del sistema de asignación de docentes a las instituciones educativas, y coordinar de mejor forma las necesidades territoriales con la formación inicial y en servicio, aún existe un alto número de personas que ingresan por vías irregulares, sin contar con el perfil requerido. De esta forma, existen importantes déficits de docentes

con el perfil adecuado, sobre todo en educación inicial, en el tercer ciclo de educación básica, y en particular, en la asignatura de ciencias de la naturaleza y salud. Esta realidad no es homogénea en todo el país, si no que los déficits son aún más pronunciados en algunos departamentos, como Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay.

Otro punto que requiere una atención es el mecanismo de evaluación de desempeño docente. Como ya se ha señalado, es un mecanismo que requiere ser analizado en profundidad para lograr su implementación, de forma que contribuya a la mejora de los aprendizajes.

4. Formación Inicial

4.1. Antecedentes

Para comprender el sistema de formación de los docentes y sus desafíos, es necesario recorrer la historia reciente de la política educativa, ya que en ella están ancladas muchas de las lógicas que se perpetúan hasta la actualidad (Elías y Misiego, 2014). Hasta el año 1972, la formación inicial del docente en Paraguay se centraba en la preparación de maestros de primaria en escuelas normales. El título al que accedían en estas escuelas era equivalente al nivel secundario, diferente al de bachillerato, por lo que los egresados podían ingresar a carreras universitarias. A partir de 1974 comenzaron a crearse los primeros Institutos de Formación Docente, a fin de otorgar a bachilleres, tras dos años de formación, el título de Profesor o profesora de Educación Primaria. En cuanto a la formación de docentes para el nivel secundario, en los años 1960, frente a la demanda de docentes en el nivel, se habilitó el Instituto Superior de Educación para capacitar profesores de este nivel. Elías y Misiego (2014) advierten que, en ese período, comprendido dentro de la dictadura de Stroessner (1954-1989), el sistema educativo y los institutos para docentes eran utilizados para legitimar el régimen, a través de la reproducción de prácticas y discursos que promovían la centralización del poder del dictador, utilizando al sistema educativo como un mecanismo de control político-partidario y de disciplinamiento de la población.

Como se mencionó en la introducción del presente documento, desde comienzos de la reforma la formación de docentes fue uno de los focos principales de la política educativa. En 1992, el consejo asesor de la reforma destaca en su diagnóstico sobre la situación educativa del país (MEC, 1992) la ausencia de un sistema de formación inicial --al existir diversas instituciones no articuladas entre sí, con diferentes currículos, requisitos de ingreso e incluso con distintos propósitos--, la incapacidad del MEC de organizar tal sistema, la falta de regulación en cuanto a la formación de los docentes que el país requería y la baja formación académica de las personas formadoras de formadores.

Desde mediados de la década de los 90, ya dentro del proceso de reforma educativa, hubo un aumento explosivo y desregulado de los IFD, principalmente del sector privado. En 1990 Paraguay contaba con 19 IFD (15 oficiales y 4 privados), y al 2006 existían 135 (40 oficiales y 95 privados) (Elías, Walder y Bareiro, 2018). Este estrepitoso aumento de instituciones y de matrícula se llevó a cabo sin resguardar la calidad

de los programas de formación, y generó importantes desajustes en la regulación de la oferta de docentes en los distintos niveles del sistema educativo (Demelenne, 2007; Elías y Misiego, 2014; Elías, Walder y Bareiro, 2018). Tal fue el desajuste, que, a finales de la década del 2000, tanto en el sector público como en el privado, comenzó a darse un proceso forzado de disminución en la oferta. En el año 2009, el MEC emitió una resolución para que los IFD oficiales dejaran de impartir carreras para formar docentes del Primer y Segundo Ciclo de la Educación Escolar Básica (Elías, Walder y Bareiro, 2018). En el sector privado, en tanto, se observa una brusca disminución en la cantidad de IFD, que bajó a más de la mitad entre el año 2000 y 2010 (Elías, Walder y Bareiro, 2018).

En cuanto a las regulaciones en la formación inicial de docentes, en la Ley General de Educación (Ley N 1264, 1998) se indica que el Ministerio de Educación es responsable de reconocer las instituciones que forman docentes, otorgar títulos habilitantes para la carrera, definir e implementar sistemas para asegurar la calidad y desarrollar los lineamientos de los programas de formación inicial. La Ley de Educación Superior (Ley N 4995, 2013), a su vez, define los tipos de instituciones que integran este sistema, establece sus normativas y los mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que lo conforman, entre las cuales se encuentran los IFD. En esta ley, se establece que el MEC es responsable de reglamentar su apertura, creación, estructura organizacional, funcionamiento, supervisión y clausura. Por otro lado, de acuerdo con la Ley 2072 (2013), la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) es el organismo responsable de evaluar y acreditar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior, las carreras y los programas de postgrado.

En la actualidad, la formación docente en Paraguay tiene un carácter terciario no universitario, equivalente al nivel CINE 5B de acuerdo con la clasificación internacional normalizada de educación de la UNESCO, correspondiente a una formación de dos o tres años. Las carreras de este nivel que se imparten en Paraguay que habilitan al ejercicio docente tienen una duración de tres años, con prácticas anuales incluidas. También existen licenciaturas en educación, que duran 4 años más la elaboración de una tesis, correspondientes a la categoría 5A (Elías y Misiego, 2014).

Existen tres tipos de instituciones que forman docentes. Por un lado, las universidades que entre sus carreras ofrecen formación docente (seis privadas y una pública). Por otro lado, están los institutos superiores, que ofrecen programas de formación profesional y perfeccionamiento para ejercer como docente (son cinco, todos privados). Finalmente, los institutos de formación docente, donde se forma la mayoría de los docentes. Existen 40 IFD de gestión oficial y 75 de gestión privada[7]. También existe un centro de formación docente que brinda formación de grado y postgrado, anteriormente denominado Instituto Superior de Educación actualmente Instituto Nacional de Educación Superior (INAES). A continuación, se describe lo reportado en distintos informes sobre la calidad de los IFD en la actualidad.

[7] El MEC no cuenta con información detallada de los IFD de gestión privada, por lo que este número puede no corresponder a la realidad.

a) Calidad de los IFD

De acuerdo con la Ley 2072/03, la ANEAES es el organismo responsable de evaluar y acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior, las carreras y los programas de postgrado.

En el caso de los IFD, para lograr este objetivo se desarrollan dos procesos de evaluación: el licenciamiento y la acreditación. El licenciamiento hace referencia a la garantía de que las instituciones cumplan con las condiciones mínimas para impartir las carreras, y evalúa las siguientes dimensiones: propósitos institucionales, organización, gestión y administración, implementación del currículum, vinculación con el medio, recursos humanos e infraestructura y recursos para la enseñanza (MEC, 2007). Comenzó a implementarse en el año 2009 por la Dirección General de Evaluación de la Carrera docente y no por la ANEAES. Una vez cumplido el proceso de licenciamiento, la ANEAES es responsable del proceso de acreditación, que consiste en una evaluación formativa de la calidad de las instituciones mediante un juicio de valor sobre la coherencia entre los objetivos, los recursos y la gestión de una unidad académica. El proceso de licenciamiento estipula que, a partir de los resultados, las instituciones deben presentar planes de mejora para abordar las falencias detectadas en la evaluación.

Entre los años 2013 y 2018 se implementó el proceso de licenciamiento con los 41 IFD de gestión oficial y en 10 de gestión privada[8]. Los resultados de este proceso se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 7. Resultados de la evaluación de calidad realizada entre el año 2013 y 2018

IFD con licenciamiento	25 IFD de gestión oficial (61% del total de 41 IFD)
	6 IFD de gestión privada (60% del total de 10 IFD)
IFD con licenciamiento postergado	12 IFD de gestión oficial (29% del total de 41 IFD)
	4 IFD de gestión privada (40% del total de 10 IFD)
IFD que no obtuvieron licenciamiento	4 IFD de gestión oficial (10% del total de 41 IFD)

Fuente: Presentación del INEE, noviembre de 2019.

El proceso de licenciamiento es percibido como una instancia valiosa para el aprendizaje institucional de los IFD (Walder, 2019), ya que incluye capacitación y apoyo para la implementación de la autoevaluación. Sin embargo, sigue siendo un desafío utilizar estos mecanismos para mejorar la calidad de los IFD. En el marco del Programa de Capacitación de Educadores para el Mejoramiento de los Aprendizajes (PROCEMA), se realizó una evaluación de los mecanismos de control de calidad de los IFD (Mendizábal, 2018). Dicha evaluación concluye que estos mecanismos no son suficientes para lograr las metas establecidas y que existe un problema estructural en los mecanismos. Este problema guarda relación con el hecho de que, siendo el MEC responsable del financiamiento y la gestión de los IFD públicos, es de poca utilidad que los IFD se autoevalúen y propongan un camino de mejora, ya que **no cuentan con la autonomía financiera y administrativa ni con las capacidades suficientes para llevar a cabo los planes**

[8] Los IFD de gestión privada deberían cumplir con los mismos requisitos que los de gestión oficial (acreditación y licenciamiento) pero estos mecanismos son voluntarios. Son las instituciones las que deben acercarse al MEC para ser evaluadas. Recientemente, para afrontar este tema, se generó una normativa que impide la creación de nuevos cursos si no cuentan con el licenciamiento. Se ha planteado posteriormente exigir acreditación para los IFD privados.

que se proponen. Entre los problemas detectados en los IFD, el informe destaca la enorme dispersión en la calidad, la falta de infraestructura necesaria, la insuficiente formación de los docentes de los IFD, y la ausencia de rigor en la formación de estudiantes. Por otro lado, como se presenta en el informe de Elías y Misiego (2014), **existe la percepción de que el funcionamiento de los IFD, con su lógica y sus prácticas, hace que se parezcan más a una escuela que una institución de educación superior**. Un ejemplo para ilustrar este punto es que en el organigrama de los IFD existe la figura de la comisión de padres en el mismo nivel que el centro de estudiantes, estructura común en escuelas, pero no en instituciones de educación superior. Es relevante destacar que, según la información recabada en las mesas técnicas, recientemente se han realizado esfuerzos para mejorar el procedimiento de acreditación administrado por la ANEAES, a fin de que esté articulado con el proceso de licenciamiento (MEC, 2019).

Un insumo importante que debería ser considerado en el PNTE es el proceso de consulta nacional realizado en el año 2018 entre diferentes actores de la sociedad paraguaya (MEC, 2018). De acuerdo con la sistematización del proceso de diálogo llevado a cabo, existe una percepción generalizada de que **los IFD no cuentan con la calidad necesaria para que los docentes puedan enfrentar los desafíos de su profesión**, resaltando que hace falta un enfoque que permita, por un lado, mayor especialización de los docentes en disciplinas específicas y por otro, el desarrollo de capacidades que deberían ser transversales para todos los docentes, como el enfoque inclusivo e intercultural.

Al hablar de calidad de la oferta formativa brindada desde las instituciones formadoras de docentes es importante señalar que **no existe actualmente un sistema de gobernanza suficientemente robusto para velar por el buen funcionamiento tanto de las propuestas formativas tanto de carácter inicial como continuo**. Esto sobre todo se señala considerando que las universidades tienen esta oferta, y al ser autónomas no están suficientemente controladas ni apoyadas, (aunque el CONES apruebe las carreras) lo cual lleva a que existan diferencias sustantivas en la calidad del currículum así como en la duración de la carrera.

Desde la perspectiva intercultural, es importante destacar que existe una demanda sostenida por las comunidades indígenas (en particular, expresada en los distintos Congresos de Educación Indígena realizados desde el año 2001 hasta la fecha), y compartida por los actuales miembros del Consejo de Educación Indígena[9], de contar con instituciones de formación docente específicas por territorio, para responder a las necesidades culturales y educativas de cada comunidad. Este requerimiento está presente en la ley de Educación Indígena, pero **no se ha logrado concretar hasta el momento.**

Por otra parte, al analizar las propuestas formativas iniciales considerando los diferentes niveles y modalidades de enseñanza, cabe reconocer que se han desarrollado esfuerzos por contar con propuestas curriculares que contemplen la perspectiva de los ciclos de vida. Sin embargo, la formación de docentes para el nivel inicial se centra el proceso en propuestas formales para niños de 4 a 6 años. Este foco deja de lado otras ofertas que actualmente están siendo desarrolladas, como las maestras mochileras que trabajarían con niños menores de 3 años y con una perspectiva de tipo no formal. En lo que refiere a los otros niveles, la información disponible se centra en las mejoras vinculadas al primer y segundo ciclo de la

[9] Información aportada por el grupo experto en educación intercultural de UNICEF.

EEB, dejando de lado los otros niveles y modalidades, que como ya se ha señalado, tiene importantes demandas respeto a los perfiles docentes requeridos por el sistema.

Respecto a los instructores de formación profesional, **es patente la carencia de recursos humanos con formación técnica para el trabajo curricular y acompañamiento pedagógico**. Entre las últimas acciones formativas desarrolladas se identifican las promovidas desde el programa PRODEPA, que coordinó acciones entre Ministerio de Educación y Ciencias de Paraguay, la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo y del Ministerio de Educación de España. En este periodo los instructores laborales participaron en forma sistemática de capacitaciones, tanto en el área profesional de su formación como en las metodologías de enseñanza y el sistema de evaluación. Desde el 2008 los instructores laborales han recibido además capacitación en emprendedurismo, asociatividad y elaboración de plan de negocios. Además, se establecieron módulos de educación profesional orientados a formar a los instructores laborales. Una vez concluido el programa las capacitaciones no tuvieron continuidad en el tiempo.

b) Los formadores de formadores

Como se mencionó anteriormente, uno de los aspectos que considera el proceso de licenciamiento son los recursos humanos con los que se cuenta. Con respecto a los docentes de los IFD, el reglamento de licenciamiento estipula que los docentes deben poseer formación universitaria (MEC, 2007). Sin embargo, el año 2010, el 53% de los docentes de los IFD oficiales cumplía con este requisito (Elías y Misiego, 2014). Como se puede observar en el Gráfico 12 de la sección 1.4.3., en la actualidad este número ha aumentado al 60%. Los docentes con postgrado también han aumentado en este período, de 20% en 2010 a 32% en la actualidad.

En la propuesta de la Nueva Formación Docente (MEC, 2019) se afirma que el nivel de los docentes de los IFD es preocupante, ya que un número importante de ellos no posee el perfil requerido, al no contar con un título profesional ni técnico, o no haber finalizado la formación inicial docente. Si bien el ingreso debe ser por concurso, **hay un número considerable que no ingresó por esta vía, muchos de ellos tienen carácter interino y pocos se han retirado en el tiempo estipulado.**

Una importante investigación fue desarrollada por el MEC en 2015 (Caballero, 2016), con el objetivo de caracterizar las prácticas docentes de los formadores de formadores. Este aspecto es crucial, ya que la evidencia muestra que los docentes tienden a enseñar de manera similar a como se les enseñó cuando eran estudiantes. A través de observaciones en profundidad y entrevistas con profesores de dos IFD públicos, los autores analizan sus prácticas docentes, conocimientos pedagógicos y creencias. Las conclusiones son que la mayoría de ellos sí cuenta con el perfil requerido y cumplen con rutinas pedagógicas básicas, como estructurar clases con inicio, desarrollo y cierre, utilizar diferentes recursos incluidas las TIC, repasar contenidos anteriores y evaluar el aprendizaje como proceso. Sin embargo, los docentes no se proyectan en una carrera profesional, carecen de conocimientos teóricos, no integran la teoría con la práctica, no hacen la conexión con instrumentos escolares como el proyecto educativo

institucional (PEI). Los autores concluyen que es necesario actualizar la formación inicial del docente a un perfil de educación superior.

c) La Nueva Formación Docente en Paraguay

Asumiendo los importantes desafíos pendientes de la formación inicial docente, el MEC comenzó el año 2019 el diseño e implementación de una "Nueva Formación Docente" (MEC, 2019). En este plan se propone que en un plazo no mayor a cinco años existan docentes preparados con "enfoques y rigurosidades de calidad distintos a los aplicados actualmente" (MEC, 2019, p. 5). La propuesta contempla un nuevo procedimiento de ingreso para la carrera docente, la instalación de un examen de estado como requisito para la titulación, un nuevo currículum, un sistema de gobernanza institucional para llevar a cabo los cambios, campañas comunicacionales para atraer a "mejores estudiantes", becas para estudiantes y la creación de centros de formación especializada.

El nuevo procedimiento de ingreso, iniciado en julio de 2019, comienza con un examen de ingreso centrado en comprensión y expresión escrita y en habilidades de cálculo. Los postulantes que alcanzan un nivel determinado ingresan a un curso de preparación que tiene una duración de un semestre, compuesto por módulos de comprensión y expresión escrita en español y guaraní, habilidades de cálculo, realidad educativa del Paraguay y desarrollo personal y social. Después de aprobar estos módulos, los estudiantes deben volver a realizar la prueba inicial. Aquellos que aumenten sus puntajes en al menos un nivel pueden ingresar a la formación inicial. Al finalizar la formación, también se propone realizar un examen estandarizado, que sea requisito para la titulación y matrícula de todos los docentes, independiente al tipo de gestión de las instituciones, con el objetivo de comprobar la adquisición de conocimientos, habilidades para la enseñanza, habilidades para la gestión educativa y actitudes para el relacionamiento con estudiantes y con la comunidad educativa.

En cuanto al currículum, se propone que esté centrado en el desarrollo de habilidades para la vida, con base en la práctica docente centrada en el aprendizaje, que promueva la investigación-acción y que contemple la adquisición del inglés como lengua extranjera. El plan propone un "currículum abierto" que permita mayor autonomía a las instituciones de formación docente, adoptando la metodología del 'isomorfismo' donde el docente aprende a reflexionar sobre cómo se les enseñó a ellos mismos cuando eran jóvenes estudiantes y cómo aprenden de adultos. Adicionalmente, el plan propone la creación de centros especializados para la formación docente de Educación Escolar Básica (EEB) y Educación Media, iniciando programas y capacitaciones que utilicen nuevas tecnologías y plataformas (MEC, 2019). Además, se propone una articulación con instituciones de educación superior (institutos profesionales y universidades) para que los egresados de los IFD puedan obtener un título profesional con 2 años más de estudio.

El sistema de gobernanza plantea la asistencia técnica del MEC central a través de la Dirección General de Formación Profesional del Docente, y consiste en instancias permanentes de monitoreo, acompañamiento, seguimiento y evaluación.

Para fomentar el acceso, se plantean campañas comunicacionales de distintas autoridades más allá del MEC para resaltar la labor docente. Por otro lado, se considera la incorporación de becas para que estudiantes de sectores económicos en desventaja puedan ingresar y completar su formación.

Por último, la propuesta incorpora la creación de nuevos IFD de formación especializada en algunas de las áreas en las que, como se mostró en la primera sección, hay mayor escasez de docentes con el perfil requerido. En particular, se propone crear seis IFD para formar estudiantes de ciencia, matemática y lenguaje para el 3er ciclo de la EEB y Educación Media.

De acuerdo con lo informado por representantes de la Dirección General de Formación Profesional del Educador en las mesas técnicas, el proceso hasta la fecha ha resultado exitoso desde distintos puntos de vista. Por un lado, en las primeras instancias del nuevo sistema de ingreso llevadas a cabo desde el 2019 se ha postulado un número superior al esperado. En el 2019, postularon 5.400 de los cuales alrededor de 3.200 cumplieron el requisito mínimo para ingresar al curso de preparación, y 2.800 lograron aprobar el curso y el examen final para poder continuar con la formación inicial. En el 2020 postularon 6.180 e ingresaron 3.200 y en el 2021 postularon 7.100 personas el número de ingresantes se tendría en unos meses. Por otro lado, se afirma que la totalidad de los IFD públicos y algunos de los privados han aceptado la invitación a formar parte de los lineamientos de la Nueva Formación Docente.

Cabe señalar que, si bien el número de personas que ingresan a la carrera docente supera a los registros históricos, el perfil de las mismas no es el esperado en la mayoría de los casos puesto que son jóvenes que optan por la carrera docente considerando que podría ser una salida laboral rápida. Muchas de las personas están estudiando otra carrera o están trabajando en ámbitos no educativos. Ante lo descrito, es posible reconocer que no se ha logrado captar a los mejores estudiantes para que estos se animen a seguir la carrera docente.

Este proceso se repitió en el 2020, pero debido a la pandemia hubo dificultades técnicas en cuanto al intento de realizarlo en plataformas digitales. En la actualidad (Junio de 2021), el nuevo sistema sigue expandiéndose, y el nuevo plan de estudios se está implementando en todos los IFD. Además, también se está explorando la articulación con las universidades.

4.2. Principales puntos críticos

Si bien se ha logrado detener el crecimiento desregulado en la oferta de formación, se han implementado procesos para la mejora de los IFD, como el licenciamiento y la acreditación, y está en marcha la implementación de la Nueva Formación Docente, es posible identificar importantes puntos críticos en cuanto a la formación inicial docente en el país.

En cuanto a la regulación de la calidad de los IFD, es necesario destacar que, si bien los procesos de licenciamiento y acreditación son vistos como procesos importantes para la mejora, las instituciones no cuentan con suficientes recursos y capacidades para llevar a cabo los planes de mejoramiento que surgen

de los mismos. Entre los principales requerimientos de los IFD, destacan las condiciones materiales que hacen referencia a infraestructuras necesarias para la enseñanza, y aprendizaje, contar con un cuerpo docente altamente calificado y especializado, y llevar a cabo los procesos de enseñanza con el rigor que la profesión requiere. Por otro lado, el sistema de formación inicial no ha sido capaz de responder a las necesidades especializadas y territoriales, como muestra el alto porcentaje de docentes sin perfil presentado en la secciones anteriores.

Más allá de las problemáticas de los IFD, en el marco del PNTE, **es necesario discutir el sistema de gobernanza de la Formación Inicial Docente**, ya que en la actualidad no existe un sistema que pueda velar por la calidad de las instituciones en su conjunto, incluyendo las universidades y los institutos profesionales, y que pueda articular las distintas instituciones en un sistema coherente que pueda cumplir con los requerimientos del sistema educativo.

5. Formación en Servicio

5.1. Antecedentes

Desde comienzos del siglo XXI, la literatura internacional sobre la labor docente ha propuesto de manera creciente la necesidad de considerar el desarrollo de los profesores como un *proceso continuo* y permanente, puesto que toma lugar *a lo largo de toda la vida* del docente (Ávalos, 2011); altamente *situado*, dado que es necesario elaborar conocimientos específicos según los contextos donde se desempeña el docente; y de naturaleza *colaborativa*, ya que es más efectivo cuando involucra a distintos miembros de las comunidades (Villegas-Reimers, 2003). La concepción del docente que subyace a esta visión es la de una persona profesional reflexiva, que recibe una formación con cierto conocimiento de base, pero que a partir de su experiencia elabora constantemente nuevas teorías y prácticas, por tanto, no es un receptor pasivo del conocimiento de contenidos, sino un desarrollador de nuevos conocimientos situados que se traducen en prácticas pertinentes para mejorar su trabajo (Darling-Hammond y McLaughlin, 1995; Schifter, Russell y Bastable, 1999), y el sistema de desarrollo en ejercicio debe atender al perfil docente que los sistemas requieren (Sachs, 2016).

En muchos países de América Latina, a pesar de que aún persiste una perspectiva del desarrollo docente desde una posición más bien reparadora e instrumental, varios países se encuentran en la transición hacia la noción anteriormente descrita (Vezub, 2019). Postholm (2012), en una síntesis sobre las evidencias de cómo aprenden los docentes, indica varios temas necesarios para considerar:

- Para mejorar las prácticas docentes, los programas deben centrarse en contenidos específicos, contar con aprendizaje activo, ser coherentes entre sus objetivos y la manera de enseñar, su duración debe ser extendida en el tiempo, y debe haber participación colectiva y cooperación entre los participantes (Desimone, 2009).

- Existen factores individuales y organizacionales que influyen en el aprendizaje de los docentes. No todos los cursos son igual de efectivos para todas las escuelas ni para todos los docentes (Opfer, Pedder y Lavicza 2011a; Opfer, Pedder y Lavicza 2011b; Richter et al. 2011).
- La cooperación entre pares ayuda al aprendizaje (Zwart et al. 2009, Parise y Spillane, 2010)
- La cultura escolar afecta el aprendizaje del docente (Jurasaite-Harbison y Rex, 2010; Gregory, 2010).
- Es beneficioso contar con apoyo externo y docentes de otros contextos que cooperen con el aprendizaje (Starkey et al., 2009).
- Los docentes se benefician al enseñar a sus pares (Taylor et al., 2011).
- Un ambiente de trabajo positivo y un diseño que considere la manera en que aprende el docente facilita el aprendizaje (Kennedy, 2011).

Para que el aprendizaje continuo pueda desarrollarse en forma efectiva, es necesario formalizar las oportunidades de aprendizaje tanto en las escuelas como en la organización de la carrera de docente, asegurando una interconexión entre la formación inicial, la inducción y el desarrollo profesional docente para crear un sistema de aprendizaje y desarrollo coherente (OCDE, 2011).

De acuerdo con Vezub (2019), en América Latina, si bien en las últimas décadas se han realizado una gran cantidad de iniciativas referidas a la formación continua, ningún sistema educativo ha alcanzado a incorporarlo de manera sistemática e institucionalizada. En general, todavía existen falencias en el diseño y enfoque de los programas, ya que aún están centrados en la perspectiva del déficit en lugar de centrarse en el desarrollo profesional, su duración en el tiempo, la capacidad de tener en cuenta las realidades particulares de cada contexto, la regulación de la cantidad y calidad de los programas y la formación de sus oferentes, y la falta de investigación sobre estos.

Si bien las demandas y expectativas que el sistema ejerce sobre los docentes son altas, pocos esfuerzos abordan el estrés y agotamiento docente y aumentan el bienestar docente en comparación con las intervenciones escolares que se enfocan en los alumnos (Flook et al., 2013). Existen diversos niveles de alcance y éxito en los programas para docentes (Richardson y Rothstein, 2008 como se cita en Flook et al., 2013), pero existe una falta general de desarrollo y capacitación profesional implementados sistemáticamente para poner la mira específicamente en el bienestar de la profesión (Flook et al., 2013). Dado el contexto paraguayo de insatisfacción de los docentes --relacionado con la carga de trabajo, el aislamiento de la comunidad escolar y los pares docentes, las múltiples tareas para las cuales algunos docentes no están preparados, las limitadas oportunidades de orientación y tutoría-- el desarrollo profesional debe considerar un desarrollo más completo tanto de la formación de habilidades técnicas, como del apoyo a los docentes para desarrollar eficacia personal y autogestión. Los ejemplos internacionales muestran que el apoyo a los docentes puede tomar múltiples formas, que incluyen tutoría, orientación, apoyo entre pares, redes de docentes, redes de comunicación entre docentes con algunas facilitadas por la tecnología (teléfonos, redes sociales), incluidas las que surgen a nivel comunitario. No se puede subestimar la necesidad de abordar el estrés docente mediante el apoyo profesional y comunitario. La reducción del agotamiento emocional y la angustia psicológica son factores que contribuyen a un sentido de autoeficacia y conexión con los estudiantes y colegas (Flook et al., 2013; Klassen; Tuettemann

y Punch, 1992). Proporcionar los recursos adaptados a la capacidad del docente para gestionar el estrés y aumentar el sentido de eficacia personal no es solo beneficioso para el docente, sino también promueve un entorno de clase saludable y la eficacia del docente en dicho entorno. Esto tiene implicancias que se traducen en el aprendizaje del alumno (Flook et al. 2013). El desarrollo profesional estaría incompleto si no se brinda capacitación y apoyo a los docentes.

Un sistema que respalda el aprendizaje profesional profundo y eficaz para adultos es aquel que, en esencia, satisface las necesidades del alumno adulto. La andragogía, el arte y la ciencia de ayudar a los adultos a aprender (Knowles, 1980), se centra en las necesidades y exigencias especiales de los adultos en contraste con la pedagogía y enseñanza de los niños. Enseñar a los adultos de manera eficaz requiere una comprensión de varios principios o teorías de cómo aprenden los adultos, y requiere hacer un esfuerzo para aplicar estos principios a la práctica (Merriam, 2020). Aunque no se puede aplicar una sola teoría del aprendizaje a todos los adultos, es posible basarse en Knowles y otros teóricos del aprendizaje de adultos que postulan que el apoyo fundamental para un aprendizaje profesional bien diseñado considerará, como mínimo, cuatro principios clave: 1) los adultos deben participar en la planificación y evaluación de su instrucción, 2) la experiencia, incluido el cometer errores, proporciona la base para las actividades de aprendizaje, 3) los adultos están más interesados en aprender sobre las áreas de enfoque que tienen relevancia e impacto inmediatos en su trabajo (o vida personal), y 4) el aprendizaje de adultos se centra en los problemas más que en el contenido (Knowles, 1984).

De acuerdo con la ley general de educación (Ley 1264, 1998), el MEC es responsable de la formación en servicio, y debe establecer “programas permanentes de actualización, especialización y perfeccionamiento profesional de los educadores”. Más aún, el reglamento que regula la implementación del estatuto del educador (Decreto N 467, 2003), establece que el MEC debe garantizar la ejecución de programas de formación docente continua para todos los educadores del país, sin costo, con una carga mínima de cien (100) horas cronológicas. **Sin embargo, de acuerdo con las conversaciones sostenidas en las mesas técnicas, hasta la fecha no existe la capacidad para cumplir con esta norma.** Las consecuencias de no contar con oportunidades permanentes de desarrollo profesional resultan en la ausencia de una estructura para que los docentes sigan aprendiendo, como la profesión lo requiere. Pero, como se verá en los siguientes apartados, la mera realización de horas de desarrollo profesional no es suficiente para el aprendizaje, ya que el aprendizaje profesional efectivo ocurre cuando es colegiado y situado en cada escuela.

a) Iniciativas y programas anteriores de formación en servicio

En las últimas décadas se han realizado numerosas iniciativas enfocadas en la formación de los docentes en ejercicio. Durante los años 90, predominaron las modalidades de capacitación en cascada, donde se capacita a grupos pequeños de docentes para que estos capaciten a otros grupos y así sucesivamente, y las entregas técnicas, donde expertos del MEC presentan material a los docentes. En el año 2006, se estableció el Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD) para organizar de forma descentralizada las entregas técnicas y para promover los círculos de aprendizaje, que consisten en jornadas de reflexión

pedagógica de aprendizaje entre pares, mediadas por los supervisores (Rivarola, 2006). Los círculos de aprendizaje, si bien han sido muy valorados por los docentes, **han tenido poca constancia en el tiempo y sistematicidad**, como ya lo advierte Rivarola en el año 2006 y lo vuelven a mostrar estudios más recientes (Demelenne, 2017).

Entre 2010 y 2012 se realizó una iniciativa llamada "Campaña Nacional de Apoyo a la Gestión Pedagógica del Docente en Ejercicio", que llegó a 60.000 docentes y se centró en entregar temas más bien generales y teóricos, sin una evaluación de resultados (Elías y Misiego, 2014). El año 2011, en coordinación con los gremios, se realizó la campaña "Construyendo Experiencias Pedagógicas de la Nueva Escuela Pública Paraguaya", que alcanzó a aproximadamente 80.000 docentes y directores de escuelas de todo el país, centrada en la reflexión pedagógica y la actualización de los programas de estudio. Estas iniciativas, si bien llegaron a un gran número de docentes, **no fueron procesos sistemáticos centrados en instalar capacidades** en las escuelas.

Un programa que sí tuvo persistencia en el tiempo es "Escuela Viva", desarrollado en una primera etapa entre el 2001 y 2007, y una segunda etapa entre 2008 y 2017. Los objetivos de la primera etapa fueron mejorar los procesos pedagógicos y de gestión en la Educación Escolar Básica, disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo, mejorar el acceso al tercer ciclo, promover la participación de los apoderados en la escuela, mejorar la formación inicial de los maestros, y fortalecer la gestión del MEC (BID, s/f). Este programa buscaba construir una propuesta pedagógica bilingüe, centrada en la concreción del currículum nacional, de carácter participativa, donde se toma a los y las estudiantes como centro de la acción pedagógica y como sujetos de derecho, se atiende las particularidades sociolingüísticas de cada contexto, se involucra a los padres y madres y el docente actúa como mediador entre los y las estudiantes y el conocimiento. El programa incentivó explícitamente metodologías participativas como los círculos de aprendizaje, círculos de gestión escolar y brindaba jornadas de capacitación en las escuelas, componentes clave para impactar finalmente en las prácticas de aula de los y las docentes involucrados. De acuerdo con el BID (s/f), la primera fase del programa dejó buenos resultados, sobre todo en el modelo de gestión, ya que muestra cómo se pueden articular distintos actores locales en el proceso educativo, promoviendo un enfoque de gestión participativa. En una segunda fase, se profundizó en la instalación del modelo de gestión y se buscó instalar ciertos programas pedagógicos específicos, como *Leo, Pienso y Aprendo* (MEC, 2016) y Secuencias *Didácticas* (MEC, 2013), ambos programas se centraron en propuestas didácticas específicas para que los docentes ejecuten en sus aulas.

Otro programa reciente, diseñado y sistemáticamente implementado y evaluado, es *La educación primero, todos por Caazapá* (Juntos por la Educación, 2019). De forma similar a Escuela Viva, el programa buscaba mejorar los aprendizajes desde el desarrollo de un **modelo de gestión participativa, articulando redes y alianzas con enfoque en la equidad**. De forma concreta, el proyecto se centraba en la mejora de la enseñanza de la lectoescritura y las matemáticas en Educación Escolar Básica, además de capacitar laboralmente a jóvenes de educación media y consolidar e instalar equipos locales para garantizar la continuidad de las acciones. En 3 años, el proyecto capacitó a 370 docentes, 360 directores, 28 formadores de formadores y 17 supervisores, y articuló, a través del Consejo Departamental de Educación de Caazapá, a actores del sistema escolar (docentes y directores), con la coordinación departamental (supervisores y

coordinadores pedagógicos), y con instituciones de Educación superior (IFD y universidades), además de otros actores locales (ONG, Asociaciones de Cooperación Escolar -ACE-, Empresas, iglesias y autoridades políticas). Durante sus tres años de duración, el proyecto tuvo varios cambios, ya que el diseño inicial no siempre correspondía a las capacidades instaladas en los distintos entes participantes.

La sistematización de los aprendizajes de Escuela Viva (Demelenne, 2017), ofrece importantes reflexiones sobre cómo aprovechar las estructuras existentes para la instalación de programas de este tipo. En las conclusiones de esta sistematización, destacan la estructura en red y el enfoque participativo. Por tanto, es importante tener en cuenta el **papel potencial de las escuelas centro y los coordinadores pedagógicos**; el papel que pueden desempeñar los IFD en la actualización permanente de los docentes; la necesidad de capacitar a los distintos responsables de llevar a cabo las iniciativas, desde formadores de formadores hasta docentes de escuelas; la necesidad de vincular las instancias de aprendizaje a cada contexto; que debe haber coherencia entre las metodologías utilizadas en los talleres y las prácticas que se pretende instalar; y garantizar el fomento de **la autonomía, la reflexión pedagógica y la horizontalidad de las relaciones**. Además, se recalca la necesidad de que los proyectos tengan una **sistematicidad y constancia a lo largo del tiempo**, garantizando la continuidad de los recursos financieros y las capacidades humanas requeridas para sostenerlo.

En relación con las buenas prácticas que se han desarrollado, también es importante reconocer que las mismas no se encuentran accesibles como documentos o estudios, los cual limita su acceso y su consideración para el desarrollo de propuestas innovadoras basadas en evidencias.

b) Iniciativas y programas actuales de formación en servicio

Actualmente existen diversas instituciones que ofrecen cursos de formación continua. Institutos superiores, universidades y centros de investigación, el propio Ministerio de Educación, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, empresas y organizaciones gremiales que cuentan como instituciones que ofrecen formación continua (Vezub, 2019). Desde 2012, se observa un aumento de la formación docente con el apoyo del FONACIDE y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). En esta línea, el MEC ha implementado una gran cantidad de programas de cursos a través del PROCEMA, capacitando a más de 60.000 profesionales de áreas específicas[10]. En el informe final del PROCEMA para el último período de implementación (Walder, 2019) se describe que 400 docentes indígenas fueron profesionalizados, 90 docentes de los IFD se especializaron en la formación de docentes indígenas para contextos pluriculturales y multilingües, 1.000 docentes indígenas participaron en cursos de perfeccionamiento pedagógico, 60 docentes de los IFD participaron en cursos de Trabajo y Tecnología, 5.000 docentes se formaron en cursos de Trabajo y Tecnología, 190 docentes de los IFD se inscribieron en cursos de especialización de educación de adultos. En cuanto a la Educación Inclusiva se desarrollaron diferentes acciones como modelo de educación inclusiva y se realizó la distribución de dicho modelo en un documento escrito. Se capacitó a 1.100 docentes en formación en una especialización de Educación Inclusiva y 1.132 docentes en ejercicio, directores y supervisores se formaron bajo este nuevo modelo de educación inclusiva. El curso Especialización en Educación Inclusiva Paraguay tuvo como propósito que los

[10] Ver Tabla en el Anexo, donde se especifica el número de docentes por área capacitados por PROCEMA.

docentes de las escuelas regulares y especiales del nivel básico atiendan a la diversidad presente en sus grupos, de manera particular a los alumnos que provienen de grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Los objetivos del curso fueron que los docentes: a) reflexionen sobre las condiciones en que viven y se desarrollan los alumnos que provienen de grupos en situación de mayor vulnerabilidad y b) conozcan y pongan en práctica distintas estrategias que mejoren la calidad de la educación que ofrecen a todos sus alumnos, independientemente de sus características físicas, su condición económica, social y /o familiar.

Varios de estos programas están diseñados para capacitar a mentores o tutores que luego capaciten más docentes en aquello que han aprendido, con la estructura de formación en cascada. Según el informe del primer semestre de 2020 (MEC, 2020), debido a la pandemia, el presupuesto de PROCEMA no se ejecutó en su totalidad y una gran cantidad de cursos no se estaban implementando. El informe sugiere que se debe estudiar la estrategia de impartir cursos debido a la falta de evidencia sobre su efectividad y que aún existen importantes recursos financieros que se pueden utilizar.

Si bien la formación docente es un requisito para ascender en la carrera, **no otorga por sí misma bonificaciones salariales, premios ni compensaciones**. Por lo tanto, en general, **la participación de los docentes es voluntaria**. Como se observó anteriormente, muchos docentes trabajan en varios turnos y en más de una institución educativa, por lo que **no cuentan con el tiempo ni la energía necesaria para asistir a cursos y actividades de formación**. Por otra parte, existen impedimentos económicos que constituyen un freno a los procesos de formación continua de los docentes (MEC, 2019).

En cuanto a la organización y gestión del desarrollo en ejercicio, la experiencia de los programas Escuela Viva y Todos por Caazapá muestran que existe en el sistema una estructura que permite realizar iniciativas situadas de desarrollo profesional docente, haciendo que sea la institución educativa -o las redes escolares- la unidad de participación y el blanco de aprendizaje en lugar del docente.

De acuerdo con los directores y supervisores departamentales entrevistados, el MEC recaba información acerca de las necesidades - a nivel departamental, a través de los supervisores - y en base a eso, solicita determinados cursos a los IFD, o se organizan jornadas de reflexión entre pares, como círculos de aprendizaje o ateneos didácticos. Sin embargo, varios actores participantes de las mesas técnicas añaden, como se describe en el documento de Gestión, que **el trabajo de los supervisores tiende más hacia el control burocrático que hacia el apoyo pedagógico**. Si bien recientemente se separaron las funciones de apoyo pedagógico y administrativo en las supervisiones, la experiencia reportada coincide en que el trabajo aún está lejos de ser útil para la labor pedagógica de los docentes.

A pesar de las múltiples iniciativas llevadas a cabo, distintos informes muestran que aún no se ha logrado garantizar la continuidad del desarrollo de los docentes en servicio al no contar con financiamiento continuado; no se ha logrado vincular los programas ofrecidos con las prácticas en aula y las condiciones concretas de trabajo para cada contexto; y para los docentes es muy difícil acceder a los cursos, debido a la falta de tiempo y a los costos asociados (Elías y Misiego, 2014; Martínez, 2013). Además, los procesos y programas de formación en servicio, en general no se evalúan, por lo que no es claro el aporte que tienen sobre las prácticas docentes.

c) Prácticas docentes

El propósito principal del desarrollo profesional docente es impactar en las prácticas pedagógicas. En la actualidad, existen pocos estudios sobre prácticas docentes en Paraguay. Entre los materiales publicados se encuentra el estudio *Nuevos hallazgos del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el pensamiento crítico en la educación preprimaria y primaria* (Näslund-Hadley et al., 2013), que analiza lecciones de ciencias y matemáticas de 100 escuelas y busca relacionar las prácticas de aula con los resultados del estudio SERCE. Por otro lado, también se encuentra publicado un "Estudio sobre la práctica pedagógica centrada en la comunicación en aulas de sexto grado en Paraguay" 2016-2017 (Vázquez, 2018), que analiza las prácticas docentes en aulas de comunicación de 20 escuelas.

Los hallazgos de ambos estudios muestran que los docentes, en general, centran la enseñanza en la transmisión de conocimientos, muy apegados a programas prediseñados, a menudo a través del copiado de información desde el pizarrón y que muchas veces no se apunta al desarrollo de competencias complejas, sino más bien a la memorización de procedimientos. En la Nueva Formación Docente 2019 (MEC 2019) se aborda el enfoque pedagógico tradicional que se enseña en los IFD, se afirma que "el cambio y la transformación de las prácticas pedagógicas y las rutinas del aula son difíciles de llevar a cabo cuando se realizan solas, individualmente, sin el acompañamiento adecuado, sin espacios de trabajo y recursos adecuados" (p. 16) y se establece la planificación del desarrollo profesional y la formación centrada en la pedagogía innovadora. El Estatuto hace referencia a Fullan (2015) en el entendimiento de la necesidad de un cambio cultural en la práctica docente. Además, en el documento de trabajo *Competencias de TIC para los educadores de Paraguay* de 2019 se incluye la dimensión de "pedagogía y didáctica", la cual busca incorporar diversos tipos de recursos de TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje, en especial a través de proyectos de aula y como apoyo para la comunicación, participación e interacción. Los participantes de la Mesa Técnica de TIC han enfatizado la necesidad de un "cambio de paradigma hacia pedagogías constructivistas y construccionistas apropiadas donde el aprendiz está en el centro del aprendizaje" (Mesa Técnica de TIC, enero de 2021).

Por otro lado, muestran que la capacidad de reflexión pedagógica sobre las propias prácticas es aún incipiente en los docentes participantes de los estudios, a pesar de haber participado en programas de capacitación enfocados en incentivarla. En las aulas de comunicación e idiomas, además, se presenta con fuerza el desafío del bilingüismo, identificando una realidad que suele no abordarse formalmente, aun cuando está profundamente enraizada en la historia de la educación en Paraguay (Velásquez, 2019): el extensivo uso del jopará (mezcla entre el castellano y el guaraní) en el país.

A pesar de que el sistema educativo ha intentado abordar el bilingüismo a través de la enseñanza formal del castellano y del guaraní, los docentes y estudiantes no se sienten absolutamente cómodos en el español ni en el guaraní, ya que están habituados a un lenguaje que no está oficialmente normalizado. Este desafío es sumamente importante de abordar no solo en la formación inicial de los docentes, sino también en la formación continua, en el currículum y en cómo se concibe la enseñanza en general y más aún en la enseñanza del lenguaje. Según varios participantes en mesas técnicas y expertos de la UNESCO

involucrados en el proceso, en la actualidad existe una falta de comprensión e incorporación del desafío de enseñar con un enfoque intercultural. Un aspecto de este tema es el idioma, pero un enfoque intercultural va más allá del idioma, ya que incorpora usos, prácticas, tradiciones y visiones del mundo. En este sentido, existe una necesidad urgente de desarrollar pedagogías interculturales tanto en la educación inicial como en el aprendizaje del profesorado en ejercicio. En este sentido, **es importante notar la inexistencia de un marco compartido por todo el sistema acerca de qué es lo que se espera acerca del trabajo profesional de los docentes, para que oriente el desarrollo tanto inicial como continuo.**

5.2. Principales puntos críticos

A pesar de que existe un gran número de iniciativas de desarrollo en servicio, el análisis muestra que aún no existe un sistema de formación en servicio que responda a las necesidades educativas de cada estudiante de acuerdo con la modalidad, nivel educativo y territorio, dificultando así el anhelo de impulsar pedagogías interculturales e inclusivas. Además, no existe un marco común y compartido por todo el sistema para orientar la mejora continua.

Las iniciativas de formación en servicio suelen ser esporádicas, sin sistematicidad en el tiempo, y principalmente llevadas a cabo de modo general, sin estar situadas en cada institución educativa como parte del quehacer cotidiano de los docentes. Además, como se presentó anteriormente, los docentes cuentan con escaso tiempo, recursos y energías para asistir a las iniciativas que se ofrecen.

Por otro lado, las estructuras que podrían servir de apoyo para el trabajo de docentes, como los directores de las instituciones y los supervisores pedagógicos, suelen responder más a necesidades burocráticas que al impulso de acciones que fomenten el desarrollo en servicio, y, la institucionalidad encargada de la formación docente es poco robusta, existiendo muchas iniciativas y encargados sin existir una articulación para lograr apoyos permanentes para los docentes. En resumen, puede apreciarse la inexistencia de una política sistemática de desarrollo en servicio.

6. Conclusiones

El análisis presentado permite identificar avances recientes, fortalezas y también ciertas áreas donde aún es necesario profundizar los esfuerzos para la mejora tanto de las condiciones de trabajo como del desarrollo de capacidades profesionales que los docentes en ejercicio requieren. Una fortaleza importante que se puede observar es la claridad en los propósitos y la centralidad que se ha otorgado al desarrollo del personal docente desde la reforma en adelante, tanto en los documentos que guían la política como en las legislaciones que se han diseñado e implementado. Aun cuando estos propósitos no se han logrado del todo, han sido reiterados de forma constante a lo largo del tiempo, y existen evidencias que muestran que es posible avanzar en distintos aspectos.

A nivel de reglamentaciones, destaca como un avance el diseño de la carrera del educador, que contempla una serie de derechos para los docentes, incluyendo el desarrollo profesional. El reglamento aprobado en 2017 (MEC, 2017) busca concretar un salario básico profesional docente y establece más oportunidades de desarrollo profesional, sobre todo para los docentes que ingresan al sistema. La ley de educación inclusiva también se centra con fuerza en el fomento de pedagogías centradas en el estudiante que respondan a la realidad diversa e intercultural de Paraguay. La implementación de los concursos por oposición y la incorporación del banco de datos de docentes elegibles constituyen importantes pasos, procedimentales y tecnológicos, para mejorar la transparencia de los nombramientos y para regular el mercado laboral de los docentes.

En cuanto a la formación inicial docente, se ha controlado el aumento desregulado de la oferta en manos de IFD privados y universidad que no cuentan con mecanismos de control de calidad. Los procesos de licenciamiento y acreditación recientemente aplicados, si bien tienen aspectos problemáticos, ofrecen orientaciones útiles para mejorar los IFD, y permiten iniciar procesos de mejora en las instituciones. Por otro lado, la extendida presencia de IFD públicos en todo el territorio nacional permite interesantes oportunidades para atender necesidades locales.

Con respecto a oportunidades para el desarrollo profesional de los docentes en ejercicio, existen múltiples programas que se han implementado en los últimos años, de los cuales se han obtenido valiosos aprendizajes. Recientemente, el programa PROCEMA ha capacitado a un gran número de docentes en las áreas de mayor déficit, lo que constituye un importante esfuerzo. Por otro lado, es importante destacar algunos programas que han logrado sostenerse en el tiempo y que han generado interesantes articulaciones entre distintos actores a nivel territorial, aprovechando la estructura de red ya existente, y que han impulsado **modelos de gestión participativa** centrados en el desarrollo de capacidades a nivel local, como Escuela Viva (Demelenne, 2019) o Todos por Caazapá (Juntos por la Educación, 2018).

A pesar de estos importantes avances, la realidad es que aún no se ha logrado implementar un sistema de desarrollo docente que permita el crecimiento profesional de los y las docentes desde la formación inicial y que se proyecte a lo largo de toda su carrera. Más allá del diseño de las reglamentaciones y del éxito de ciertos programas, en los análisis presentados en este documento puede observarse que persisten

importantes puntos críticos para efectuar mejoras a nivel sistémico que impacten en el desarrollo profesional de los docentes. La literatura especializada en mejoramiento escolar propone separar factores que inciden en la mejora (Scheerens, 2001), identificando factores estructurales, procedimentales y organizativos. Si bien los factores estructurales son necesarios para comenzar a movilizar los procesos de mejora, existe un techo al que se puede llegar si no se atienden los factores procedimentales y organizativos. En el marco del PNTE, se propone separar los desafíos en tres áreas: las **condiciones materiales** en que trabajan los docentes, el **clima relacional** en el que se desempeñan y el **sistema de aprendizaje profesional**.

En cuanto a las condiciones materiales en que se desempeñan los docentes, se puede observar que existe un número considerable de docentes, en todos los niveles, que realizan clases en más de un turno, en más de un establecimiento educativo y en diferentes niveles. Esta situación, que informalmente se ha caracterizado como "docente taxi" (Rivarola, 2006), existe en todos los niveles del sistema y es particularmente crítica en el tercer ciclo de la educación escolar básica y en la educación media. Esta realidad es problemática, ya que sugiere que los salarios por turno de trabajo no son suficientes para que los docentes alcancen a cubrir sus necesidades (Elacqua y Marotta, 2020). A partir de la información presentada, de los aportes de los participantes en las mesas técnicas y de estudios recientes que analizan sistemas donde los docentes trabajan en múltiples puestos (Elacqua y Marotta, 2020), es posible inferir que los docentes cuentan con **poco tiempo para realizar otras tareas además de dictar clases y que son fundamentales para la labor docente**, como planificar y compartir estrategias con colegas del mismo nivel, tanto intra como interdisciplinares, evaluar el aprendizaje, hacer seguimiento de los estudiantes, atender a padres, realizar trabajo administrativo y también asistir a instancias de formación en ejercicio.

Como resultado de las condiciones materiales previamente descritas, existen escasas oportunidades de aprendizaje colegiado, permanente y situado para los docentes en ejercicio en instituciones educativas; en otras palabras, **estas condiciones obstaculizan la mejora de las capacidades en las instituciones educativas como unidades organizativas**. Cada institución tiene realidades y necesidades diferentes, por lo que se requiere un cuerpo estable de docentes para la elaboración de estrategias de mejora. Esta realidad incide directamente en el **clima relacional** en que se desempeñan los participantes del sistema educativo. El clima relacional se define como las percepciones compartidas sobre las políticas, las prácticas y los comportamientos, que afectan las relaciones interpersonales en un determinado contexto (Mossholder et al., 2011) y es un constructo que puede aplicarse para explicar las prácticas que emergen en las organizaciones, y depende a su vez de cómo se estructuran las relaciones entre los participantes (Mossholder et al., 2011). Lo descrito también podría estar dando lugar a otras problemáticas identificadas por técnicos del MEC o planteadas en algunos estudios. Una de ellas es que a pesar de los esfuerzos por desarrollar propuestas innovadoras a promover en el aula los docentes noveles ingresan a la rutina escolar y reproducen las prácticas que se desean superar o transformar.

Como se analiza en profundidad en el capítulo referido a la Gestión del sistema educativo, el sistema educativo paraguayo es **altamente jerárquico y centralizado**. Elías y Misiego (2014) explican que esta excesiva verticalidad es un resabio del régimen de Stroessner y que, hasta el presente, **las prácticas autoritarias y clientelares se perpetúan en distintos niveles del sistema**. Por tanto, las estructuras se

centran más en el control y en procesos burocráticos que en el apoyo pedagógico, dificultando la mejora de las capacidades y el centrar el foco en el aprendizaje de los y las estudiantes. Este tipo de relaciones se replican a través del sistema, influyendo en la manera en que las diferentes partes del MEC se relacionan entre sí, cómo el MEC se relaciona con las escuelas y, finalmente, cómo los docentes se relacionan con los alumnos. Los estudios de prácticas docentes muestran que los docentes enseñan de forma muy estructurada, replicando materiales diseñados de forma vertical, dando escaso protagonismo a los estudiantes en su aprendizaje y al ejercicio de la creatividad de los y las docentes.

En cuanto a las capacidades profesionales de los docentes, se observa en el análisis que existe un número muy alto de docentes que no cuenta con el perfil para enseñar en el nivel donde se desempeña. Esta cifra indica que el sistema de formación, tanto inicial como en ejercicio, no está desarrollando las capacidades que las instituciones educativas requieren. En el sistema de formación inicial de los docentes, los distintos informes disponibles muestran que persiste el desafío de regular y asegurar su calidad. Si bien el mecanismo de licenciamiento permite a los IFD autoevaluarse, el procedimiento no asegura que las instituciones puedan mejorar, ya que cuentan con escasa capacidad de gestión y de insuficiente financiamiento para llevar a cabo los planes de mejora. Por otro lado, la capacidad del MEC de regular la calidad de las instituciones privadas es muy limitada, y esto es importante puesto que forman un número importante de docentes. Más allá de las problemáticas de los IFD, **no se ha logrado articular un sistema de formación inicial, bajo una gobernanza común que contemple las distintas instituciones (Universidades, IFD e IP), para dar respuesta a las necesidades del sistema educativo.**

Por último, en cuanto al **sistema de aprendizaje profesional,** o al desarrollo en servicio, si bien las normativas que actualmente se encuentran vigentes contemplan el desarrollo docente como derecho, e incluso garantizan 100 horas anuales de participación en programas, en la actualidad el sistema no cuenta con la capacidad para llegar a todos los docentes y que puedan cumplir esta cantidad de horas. Por otro lado, aun cuando se han implementado múltiples programas, puede observarse que existen falencias tanto en su diseño como en su implementación, como la falta de sistematicidad, la calidad heterogénea de los cursos y la falta de pertinencia de los contenidos que se enseñan. Puede apreciarse que no existe una institucionalidad adecuada que permita el desarrollo continuo y situado en las instituciones educativas.

Además, debe haber un concepto anidado del desarrollo profesional docente en el que el docente está anidado en el desarrollo de la escuela. La evidencia muestra que la capacitación docente aislada de la escuela en la que se practica y sin considerar las metas de las instituciones educativas para los estudiantes no funciona. La literatura muestra que el desarrollo profesional docente debe ocurrir en las instituciones, ya que la institución es el sistema real en el que trabaja el docente y las estructuras para sistematizar la pedagogía que el docente está aprendiendo ya existen: el director evalúa a los docentes, los docentes pueden evaluar si las prácticas que aprenden tienen los efectos esperados en los alumnos, los docentes pueden consultar y aprender de sus compañeros de forma a adaptar su instrucción.

A pesar de los requerimientos de la ley de educación inclusiva que fomenta las pedagogías holísticas y centradas en el estudiante, a la fecha no existen suficientes capacidades en el sistema para tener en cuenta la diversa realidad del país. De esta forma, persisten importantes desafíos para lograr un sistema que

otorgue oportunidades efectivas para el desarrollo en ejercicio de los docentes a fin de atender a las necesidades de los estudiantes.

Referencias

Aguerrondo, I. (2014). Planificación educativa y complejidad: gestión de las reformas educativas. *Cadernos de Pesquisa*, *44*(153), 548-578.

Avalos, B. (2006). *Proyecto Reforma de la Educación con Énfasis en la Educación Media*. Ministerio de educación y Cultura. Asunción.

Ávalos, B. (2007). El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana. *Revista Pensamiento Educativo. vol.41, n2, pp.77-99*

Banco Mundial. (2013). *Estado del Arte de la Profesión Docente en Paraguay. Ideas Inspiradoras para la elaboración de políticas educativas*. Banco Mundial: Asunción.

Banco Mundial. (2019). *Informes técnicos para contribuir al debate sobre educación en Paraguay*.

Barber, M., & Mourshed, M. (2007). How the world's best performing systems come out on top. Londres: McKinsey & Co.

BID, s/f: Paraguay. Programa Escuela Viva II (PR-L1017). Propuesta de préstamo. http://www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=1052463 (no disponible actualmente).

Caballero, F. (2016). Caracterización de la práctica pedagógica del formador de formadores en dos Institutos de Formación Docente, año 2015. Asunción. Recuperado en línea el 29 de marzo de 2021 de: https://mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/13527#:~:text=La%20indagaci%C3%B3n%20sobre%20la%20pr%C3%A1ctica,pr%C3%A1ctica%2C%20la%20forma%20en%20que

Calvo, G. (2019). *Políticas del sector docente en los sistemas educativos de América Latina.* UNESCO.

CONEC. (2015). *Informe sobre la Situación de la Educación Paraguaya, 2013-2015*. Consejo Nacional de Educación y Cultura. Asunción, Paraguay.

Darling-Hammond, L., Flook, L., Cook-Harvey, C., Barron, B., & Osher, D. (2020). Implications for educational practice of the science of learning and development. *Applied Developmental Science*, *24*(2), 97-140.

Darling-Hammond, L. (2010). Teacher education and the American future. *Journal of teacher education*, *61*(1-2), 35-47.

Darling-Hammond, L., & McLaughlin, M. W. (1995). Policies that support professional development in an era of reform. *Phi delta kappan*, *76*(8), 597-604.

Darling-Hammond, L., Amrein-Beardsley, A., Haertel, E., & Rothstein, J. (2012). Evaluating teacher evaluation. *Phi Delta Kappan*, *93*(6), 8–15. https://doi.org/10.1177/003172171209300603

Decreto N 467. (2003). Por el cual se reglamenta la aplicación de la ley N 1725, del 13 de Setiembre de 2001, del estatuto del educador.

Demelenne, D. (2007). *Análisis del proceso de Reforma Educativa en Paraguay 1*.

Demelenne, D. (2017). Nuevas necesidades educativas: el desafío de la transformación de los Institutos de Formación Docente. Informe de investigación 2017. MEC. Asunción.

Demelenne, D. (2019). Análisis del programa Escuela Viva como insumo para la transformación educativa. En *Revista Paraguaya de Educación.* (2019). Vol. 8 Issue 1, p.5-73. 19p.

Desimone, L. M. (2009). Improving impact studies of teachers' professional development: Toward better conceptualizations and measures. *Educational Researcher*, *38*(3), 181–199. https://doi.org/10.3102/0013189X08331140

Elacqua, G., & Marotta, L. (2020). Is working one job better than many? Assessing the impact of multiple school jobs on teacher performance in Rio de Janeiro. *Economics of Education Review*, *78*(September 2019), 102015.

Elacqua, G., Hincapie, D., Vegas, E., & Alfonso, M. (2018). Profesión: Profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? In *Profesión: Profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* https://doi.org/10.18235/0001172

Elías, R. (2014). *Análisis de la reforma educativa en Paraguay: discursos, prácticas y resultados*. Buenos Aires: CLACSO.

Elías, R., & Misiego, P. (2014). Informe Paraguay. En Birgin, A. (2014). *Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.

Elías, R., & Misiego, P. (2017). La Situación de la Formación Docente en Paraguay. En Portillo, A., Elías, R., Walder, G., Aquino Sánchez, B., Paradeda. M (2017). Dossier Ponencias Internacionales: Investigación y políticas de formación docente en Paraguay, Argentina y Brasil. Investigación para el Desarrollo. Asunción, Paraguay.

Elías, R., Walder, G., & Bareiro, L. (2018). MARCHAS Y CONTRAMARCHAS DE LOS INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE DE PARAGUAY (1970 – 2017). *Práxis Educacional*, *14*(28), 82.

Flook, L., Goldberg, S.B., Pinger, L., Bonus, K. & Davidson, R.J. (2013). Mindfulness for teachers: A pilot study to assess effects on stress, burnout, and teaching efficacy. Mind, brain, and education, 7(3).

Fullan, M. (2015). *The new meaning of educational change*, fifth edition. Teachers College Press.

Gregory, A. 2010. Teacher learning on problem-solving teams. Teaching and Teacher Education 26, no. 3: 608–15.

Hill, H., & Grossman, P. (2013). Learning from teacher observations: Challenges and opportunities posed by new teacher evaluation systems. *Harvard educational review*, *83*(2), 371-384.

Juntos Por la Educación, (2019). *La Educación Primero, Todos Por Caazapá*. Recuperado de https://juntosporlaeducacion.org.py/wp-content/uploads/2020/07/Informe-de-Modelo-de-Gesti%C3%B3n-5.pdf

Juntos por la Educación. (2018). *Propuestas para la gobernanza y agenda educativa*. Juntos Por la Educación. https://juntosporlaeducacion.org.py/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2019/10/Propuestas-para-la-Gobernanza-y-Agenda-Educativa.pdf

Jurasaite-Harbison, E., and L.A. Rex. 2010. School cultures as contexts for informal teacher learning. *Teaching and Teacher Education 26, no. 2: 267–77*.

Kardos, S. M., & Johnson, S. M. (2007). On their own and presumed expert: New teachers' experience with their colleagues. *Teachers College Record*, *109*(9), 2083-2106.

Kennedy, A. 2011. Collaborative continuing professional development (CPD) for teachers in Scotland: Aspirations, opportunities, and barriers. *European Journal of Teacher Education 34, no. 1: 25-41.*

Kim, J., Youngs, P., & Frank, K. (2017). Burnout contagion: Is it due to early career teachers' social networks or organizational exposure? *Teaching and Teacher Education*.

Knowles, M. S. (1980). The modern practice of adult education: From pedagogy to andragogy (revised and updated). Englewood Cliffs, NJ: Cambridge Adult Education.

Knowles, M. S. (1984). Andragogy in action.

Klassen, R. M., Perry, N. E., & Frenzel, A. C. (2012). Teachers' relatedness with students: An underemphasized component of teachers' basic psychological needs. *Journal of Educational Psychology, 104*(1), 150–165.

Ley N 1264. (1998). Ley General de Educación.

Ley N 1726. (2001). Establece el Estatuto del Educador

Ley N 135. (2013). Ley de Educación Inclusiva.

Ley N 2072. (2003). De creación de la agencia nacional de evaluación y acreditación de la educación superior.

Ley N 4995. (2013). De Educación superior.

Martínez, M. (2013). Reflexiones sobre el profesorado, formación docente, una realidad postergada. En *Revista Paraguaya de Educación*. (2013). *3*. Santillana: Asunción.

MEC. (1992). Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE). Reforma educativa, compromiso de todos. Informe de avance del CARE, Fundación en Alianza, Asunción.

MEC. (1996). Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE). Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID), Paraguay 2020, Plan estratégico de la reforma educativa, Asunción.

MEC. (2016). Leo, Pienso y Aprendo. Guía del docente primer grado. Recuperado de: https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/13807

MEC. (2014). Perfil de Egreso para Educación Media.

MEC. (2014 B). Informe Nacional Paraguay: Educación para Todos 2000-2015.

MEC. (2007). Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes. Primera Versión. Asunción.

MEC. (2011 A). RESIGNIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA Hacia una garantía real de derechos en la Escuela Pública Paraguaya de Nivel Medio

MEC. (2011 B). *Informe de la Prueba Escrita del Concurso Público de Oposición. Convocatoria 01/2011.* Asunción: Dirección de Evaluación para el Acceso a la Carrera Docente.

MEC. (2018). *Resultados de la consulta nacional de educación: ¿Qué educación queremos en nuestro país para todos los ciudadanos?* CONEC. Asunción.

MEC. (2019). *Nueva Formación Docente En Paraguay: Tareas para la mejora de la calidad.* Recuperado de https://www.mec.edu.py/index.php/es/todas-las-categorias/send/107-formacion-profesional-del-educador/847-1-la-nueva-formacion-docente-en-paraguay

MEC. (2020). Evaluación intermedia PROCEMA.

Mendizábal, I. (2018). Fortalecimiento de IFD: Implementación del mecanismo de licenciamiento y de planes de mejora en IFD. PROCEMA.

Merriam, S. B., & Baumgartner, L. M. (2020). Learning in adulthood: A comprehensive guide. John Wiley & Sons.

Misiego, P. (2014). *Los desafíos de la docencia frente a las infancias excluidas y relegadas*. Desarrollo, Participación y Ciudadanía. Asunción, Paraguay.

Mossholder, K. W., Richardson, H. A., & Settoon, R. P. (2011). Human resource systems and helping in organizations: A relational perspective. *Academy of Management Review*, *36*(1), 33-52.

Murillo, F. J., & González, V., Rizo, H., (2006). *Evaluación del Desempeño y Carrera Profesional Docente. Una Panorámica de América y Europa*. UNESCO.

Näslund-Hadley, E., Martínez, E., Loera, A., & Hernández-Agramonte, J. M. (2012). *El camino hacia el éxito en matemáticas y ciencias. Desafíos y triunfos en Paraguay.*

OECD. (2019). *Education at a Glance 2019 (Summary in Spanish)*. https://doi.org/10.1787/f6dc8198-es

Opfer, V.D., D.G. Pedder, and Z. Lavicza. (2011a). The role of teachers' orientation to learning in professional development and change: A national study of teachers in England. Teaching and Teacher Education 27, no. 2: 443-53.

Opfer, V.D., D.G. Pedder, and Z. Lavicza. (2011b.) The influence of school orientation to learning on teachers' professional learning change. *School Effectiveness and School Improvement 22, no. 2: 193-214.*

Parise, L.M., and J.P. Spillane. 2010. Teacher learning and instructional change: How formal and on-the-job learning opportunities predict change in elementary school teachers' practice. *The Elementary School Journal 110, no. 3: 323-46.*

PNTE2030. (2020). Minute Preliminary Technical Panel of the Evaluation and Investigation Axis. Assumption: PNTE2030.

PNTE2030. (2021). Evaluation and Research Axis Diagnosis: PNTE2030. (Publication in progress).

Postholm, M. B. (2012). Teachers' professional development: A theoretical review. *Educational Research*, *54*(4), 405–429. https://doi.org/10.1080/00131881.2012.734725

Reimers, Fernando. Formación Docente. En: *Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay. Sugerencias de Políticas y Estrategia para su Reforma*. HIID/CPES. Asunción, 1993.

Resolución 6452. (2019). Por el cual se dispone el llamado a concurso de oposición para la selección de educadores.

Rivarola, D. (2006). *Paraguay, reforma educativa y crisis de la docencia*. Asunción: CPES.

Rivers, J. C., & Sanders, W. L. (2002). Teacher quality and equity in educational opportunity: Findings and policy implications. *Teacher quality*, 13-23.

Rojas, S. (2011). Informe: Recopilación de datos y sistematización para el Informe CONEC 2011. Asunción: CONEC.

Sachs, J. (2016). Teacher professionalism: Why are we still talking about it? *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, *22*(4), 413–425. https://doi.org/10.1080/13540602.2015.1082732

Scheerens, J. (2001). Monitoring school effectiveness in developing countries. *School Effectiveness and School Improvement*, *12*(4), 359-384.

Schifter, D., Russell, S. J., & Bastable, V. (1999). Teaching to the big ideas. *The diagnostic teacher: Constructing new approaches to professional development*, 22-47.

Schleicher, A. (2012). *Preparing teachers and developing school leaders for the 21st century: Lessons from around the world*. OCDE Publishing. 2, rue Andre Pascal, F-75775 Paris Cedex 16, France.

Starkey, L., A. Yates, L.H. Meyer, C. Hall, M. Taylor, S. Stevens, and R. Toia. 2009. Professional development design: Embedding educational reform in New Zealand. *Teaching and Teacher Education 25, no. 1: 181-9.*

Tuettemann E, Punch KF. Teachers' psychological distress: The ameliorating effects of control over the work environment. *Educational Review.* 1992;44(2):181–194.

UNESCO. (2004). EFA global monitoring report 2005: The quality imperative. Paris: UNESCO.
Retrieved from http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-theinternational-agenda/efareport/reports/2005-quality/

Vaillant Alcalde, D. (2006). Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en América Latina. *Revista de Educación*, (340), 117–140.

Vásquez, V., Misiego, P., Elías, R. (2018). *Estudio sobre la práctica pedagógica centrada en la comunicación en aulas de sexto grado en Paraguay*. Recuperado de http://desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/10-09-2018-11-36-33-1603257728.pdf

Velásquez, D. (2019*). MBO'E. Introducción a la historia de la educación paraguaya.* CAV/Museo del Barro. Asunción.

Vezub, L. (2019). Las políticas de formación docente continua en América Latina Mapeo exploratorio en 13 países. 1-50.

Villegas-Reimers, E. (2003). *Teacher professional development: an international review of the literature*. Paris: International Institute for Educational Planning.

Vitar, A. (2013). La Regulación del trabajo de maestros y profesores en el sistema educativo de Paraguay. En Perazza, R., (2013). *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del Mercosur*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.

Walder, G. (2019). Consultoría para monitoreo del Programa de Capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional (PROCEMA) – CI/00101840/013/2018. PROCEMA.

Anexo

Docentes formados por el programa PROCEMA, entre 2017 y 2020.

NOMBRE DEL CURSO	CANTIDAD DE DOCENTES
CURSO DE ESPECIALIZACIÓN EN EDUCACIÓN BASADA EN COMPETENCIAS	395
TÉCNICO DOCENTE EN GESTIÓN PEDAGÓGICA Y CURRICULAR	399
APRENDIZAJE BASADO EN REDES Y LIDERAZGO PEDAGÓGICO	303
CURSO DE ACTUALIZACIÓN BASADO EN EL MODELO DE COMPETENCIAS	111
CURSO DE PROFESIONALIZACIÓN DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONALIZADA	181
CURSO DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE INTERCULTURAL PLURILINGÜE	399
CURSO DE TECNICATURA EN EDUCACIÓN INCLUSIVA	1006
CURSO DE TÉCNICO DOCENTE EN ASESORÍA PEDAGÓGICA PARA EL 1° Y 2° CICLOS DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA	4140
EDUCACIÓN CON PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS	192
EDUCACIÓN INCLUSIVA	1100
EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE	95
GESTIÓN EDUCATIVA	55
GESTIÓN PEDAGÓGICA Y CURRICULAR	8984
HABILITACIÓN LINGÜISTICA Y PEDAGÓGICA PARA LA ENSEÑANZA DE LENGUA EXTRANJERA - INGLÉS	599
INNOVACIONES PEDAGÓGICAS 1ER. CICLO	31976
INNOVACIONES PEDAGOGICAS 2DO. CICLO	9402
TÉCNICO DOCENTE EN EDUCACIÓN INCLUSIVA	1133
TÉCNICO DOCENTE EN EDUCACIÓN PERMANENTE PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS	1195
TÉCNICO DOCENTE EN PRIMERA INFANCIA	99
USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LAS PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS - TIC'S	100
Total general	61864

Fuente: Reportes de PROCEMA 2017-2020